

Lähipalvelukäsittelyn määrittely ja käyttö julkisissa asiakirjoissa

RAPORTTI



© Kirjoittajat ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos

ISBN 978-952-245-406-5 (painettu)

ISBN 978-952-245-407-2 (pdf)

ISSN 1798-0070 (painettu)

ISSN 1798-0089 (pdf)

Yliopistopaino

Helsinki 2010

Esipuhe

Palvelun saaminen läheltä -periaate esiintyy tiuhaan sekä viranhaltijoiden puheissa ja suunnitelmissa että palvelujen käyttäjien odotuksissa. Tämä raportti sai alkunsa huomiosta, että sanaa lähipalvelu käytetään paljon, mutta kuulijalle ei selviä mitä sillä käytännössä tarkoitetaan. Kysymys lähipalveluista on ajankohtainen niin sosiaali- ja terveystaloudellisesti kuin maaseututaloudellisesti. Paras-hankkeen tavoitteena on muun muassa kehittää palvelujen tarvestaavuutta, organisointia ja resurssien tehokasta käyttöä – palvelujen tulee siis tuottaa entistä parempaa elämänlaatua ja terveyttä talouden reunaehdoista unohtamatta. Palveluverkon uudelleenjärjestely koskettaa erityisesti harvaan asuttuja maaseutualueita pienten kuntien yhdistyessä tai yhdistäessä voimavaroja. Pystytäänkö palvelut järjestämään lähellä? Palvelujen hyvä saavutettavuus on avainkysymys arvioitaessa maaseudun elinvoimaisuutta ja maaseudulla asuvan arjen sujuvuutta.

Palvelujen ongelmia ennaltaehkäisevä rooli on tärkeä varmistaa palveluja uudelleen järjesteltäessä. Ennaltaehkäisy ja mahdollisuus varhaiseen puuttumiseen toteutuvat, kun palvelun piiriin on helppo hakeutua. Ennaltaehkäisevän roolin on säilyttävä siitä huolimatta, että voimavarat uhkaavat kulua akuuttien ongelmien korjaamiseen tai kun palvelupisteet ja mahdollisuus henkilökohtaiseen palveluun keskitetään suurempiin kokonaisuuksiin. On myös viitteitä siitä, että palvelurakenne on monimutkaistumassa, mikä nostaa kynnystä hakeutua palvelujen piiriin. Erityisesti kaikkien haavoittuvimmat ryhmät, joilla ei ole voimavaroja suunnistaa järjestelmässä, uhkaavat pudota palveluaukkoon.

Selvityksen tarkoituksena on avata lähipalvelun määritelmän käyttöä ja sisältöjä kirjallisuuskatsauksen perusteella. Selvityksessä kysytään mitkä palvelut tyypillisemmin luetaan lähipalveluksi ja kuinka pitkän matkan päässä lähipalvelu voi sijaita. Toiseksi, selvityksen tarkoituksena on nostaa puheenaiheeksi palvelujen saavutettavuuteen liittyviä näkökulmia. Paras-puitelaki ei määrittele palvelujen laatua tai saatavuutta. Kuinka suuri alueiden välinen vaihtelu palvelujen saatavuudessa on hyväksyttävää? Korvaako palveluvalikoiman laajentuminen verkon harvenemisen?

Tämä julkaisu on tehty Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän (YTR) Hyvinvointipalvelujen teemaryhmän sekä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) Jyväskylän toimipaikan ParasSos-tutkimusohjelman yhteistyönä. Hyvinvointipalvelujen teemaryhmän tehtävä on edistää väestön hyvinvointia ja terveyttä parantamalla maaseudulla asuvien palvelujen saatavuutta ja laatua. THL:n ParasSos-tutkimus tarkastelee ja kehittää sosiaalipalveluja kunta- ja palvelurakennemuutoksessa kansalaisnäkökulmasta. Tekijät kiittävät tekstiä kommentoineita ja erityisesti THL:n tutkimussihteri Riitta Hännistä toimitustyöstä.

Jyväskylässä 11.11.2010

Katja Ilmarinen

Tiivistelmä

Joakim Zitting, Katja Ilmarinen. Missä on lähipalvelu? Lähipalvelukäsitteen määrittely ja käyttö julkisissa asiakirjoissa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Raportti 43/2010. 72 sivua. Helsinki 2010.

ISBN 978-952-245-406-5 (painettu), ISBN 978-952-245-407-2 (pdf)

Lähipalveluista ja niiden saatavuudesta on puhuttu paljon viimeaikaisten taloudellisten ja institutionaalisten muutosten myötä. Epäselväksi on kuitenkin jäänyt, mitä lähipalveluilla oikein tarkoitetaan. Tämän selvityksen tehtävänä on tarkastella lähipalvelujen käsitteen käyttöä julkisissa asiakirjoissa, ja selvittää mitä palveluita lähipalveluihin on sisällytetty sekä sitä, miten lähellä palvelun pitäisi olla ollakseen lähipalvelua. Tarkoituksena on muun muassa esittää tarkennuksia lähipalvelujen määritelmiin ja esittää jatkotutkimusmahdollisuuksia sekä herättää keskustelua lähipalveluista.

Selvitys on tehty pääasiallisesti haja-asutusalueiden näkökulmasta, mutta sen tarkoituksena on olla hyödyksi lähipalvelujen määrittelyssä myös yleisemmällä tasolla. Metodina on käytetty sisällönanalyysia, ja aineistona erilaisten valtiollisten ja alueellisten toimijoiden Internetistä löytyviä asiakirjoja ja seudullisten Leader-toimintaryhmien kehittämisohjelmia. Selvityksen yhteydessä on myös tehty kirjallisuuskatsaus eri tutkimuksista ja selvityksistä, joissa on käsitelty lähipalveluja ja palvelujen saavutettavuutta.

Aineistossa lähipalvelujen käsitettä on käytetty hyvin monenlaisten palvelujen yhteydessä, ja aineistossa esitetyt etäisyydet ja matka-ajat lähipalveluihin vaihtelivat. Lähipalvelut rinnastuivat usein kunta- tai terveyskeskuskohtaisiin palveluihin. Lähipalveluita käsiteltiin pääasiallisesti niiden tarjoajien näkökulmasta, asiakasnäkökulma otettiin enemmän huomioon vain ikääntyneiden ja lapsiperheiden lähipalvelujen osalta. Aineistosta saadun kuvan perusteella lähipalvelua voi olla mikä tahansa koulusta pistosvälineiden vaihtoon.

Lähipalvelu-sanaa käytetään usein ilman tarkkaa määrettä siitä, mitä sillä tarkoitetaan. Lähipalvelulla tulisi tarkoittaa arkipäiväistä palvelua, jolle on tarpeeksi asiakkaita muutaman tuhannen ihmisen väestöpohjalta ja jolla on matala käyttökynnys sekä saavutettavuuden että ihmisläheisyyden näkökulmasta. Lähipalvelujen määrittelyssä on kuitenkin otettava huomioon useita eri näkökulmia, jotka liittyvät muun muassa palvelun tyyppiin, palvelun asiakasryhmään ja maantieteeseen.

Selvitys on tehty lähipalvelujen määrittelyn ja tarkentamisen tausta-aineistoksi. Tarkempaan määrittelyyn tarvitaan muun muassa alue- ja paikallistason suunnittelijoiden ja muiden toimijoiden haastatteluja, jolloin saadaan tietoa kuka lähipalvelut käytännössä määrittelee ja millä perusteilla, sekä millaista alueellista vaihtelua ja paikallisia käytänteitä esiintyy.

Nykyistä enemmän tulee olla tietoa palvelujen käyttäjien lähipalveluja koskevista mielipiteistä ja etenkin siitä, miten tärkeää palvelujen läheisyys on tarkasteltaessa palveluprosessia kokonaisuutena. Korvaako palveluvalikoiman laajentuminen palveluverkon harvenemisen? Palvelujen kehittäminen vaatii myös poliittista linjan vetoa – kuinka suuri alueellinen vaihtelu on kansalaisten tasa-arvon toteutumisen kannalta sallittua?

Avainsanat: lähipalvelut, kunta- ja palvelurakennemuutos, sosiaalipalvelut, terveyspalvelut, haja-asutusalueet, maaseutu

Sisällys

Esipuhe

Tiivistelmä

1 Johdanto	9
1.1 Palvelujen käsitteistö on monimuotoinen	9
1.1 Huoli palveluista	11
2 Selvityksen toteuttaminen	13
2.1 Aineisto	13
2.2 Metodi	15
3 Kirjallisuuskatsaus lähipalvelujen tutkimuksista	16
3.1 Lähipalvelut maaseudulla ja taajamissa	16
3.2 Päättäjien näkemykset palveluista	19
3.3 Kansalaisten kokemukset ja näkemykset palveluista	21
3.4 Etäisyydet palveluihin ja palvelujen saatavuus	25
4 Analyysi	28
4.1 Lähipalvelut yleisellä tasolla	28
4.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon lähipalveluja	30
Sosiaali- ja terveydenhuollon lähipalvelujen selvitykset	31
Terveydenhuollon lähipalvelut	33
Sosiaalipalvelujen lähipalvelut	34
4.3 Lasten ja lapsiperheiden lähipalvelut	36
4.4 Ikääntyneiden lähipalvelut	37
4.5 Sivistys- ja vapaa-ajan toimen lähipalveluja	39
4.6 Palvelut Leader-kehittämisselmissä	41
5 Lähipalvelujen täydentäjät	45
5.1 Muita tärkeitä palveluja	46
6 Johtopäätökset	51
6.1 Etäisyydet palveluihin	52
6.2 Lähipalvelujen määrittely on monimutkaista	53
6.3 Lähipalvelujen tulevaisuus	55
6.4 Jatkotutkimusaiheita	57
Lähteet ja aineisto	60
Liitteet	68
Liite 1: Koulukuljetuksen piirissä olevien oppilaiden määrä	68
Liite 2: Etäisyyksiä palveluihin	70

1 Johdanto

Suomen kuntakentällä tapahtuvat taloudelliset ja institutionaaliset muutokset ovat johtaneet huoleen lähipalvelujen saatavuudesta. Monesti sanotaan, että lähipalvelut tullaan turvaamaan ja että ne tulevat olemaan jatkossakin lähellä käyttäjiään. Epäselväksi kuitenkin jää, mitä lähipalveluilla oikein tarkoitetaan. Mitä palveluja niihin kuuluu? Ja miten lähellä palvelun on oltava, jotta se olisi lähipalvelua? Tässä selvityksessä tarkastellaan lähipalvelujen käsitteen käyttöä eri yhteyksissä ja mitä toimijat tarkoittavat puhuessaan lähipalveluista. Selvitys on tehty pääasiallisesti haja-asutusalueiden näkökulmasta, mutta sen tavoitteena on olla hyödyksi lähipalvelujen määrittelyssä yleisemmälläkin tasolla.

1.1 Palvelujen käsitteistö on monimuotoinen

Lähipalvelujen käsite saa hyvin erilaisia määritelmiä. Esimerkiksi Ismo Airisen (2003, 7) mukaan atk-maailmassa lähipalvelulla tarkoitetaan mikrotukihenkilöä ja yritysmaailmassa vastaavasti joustavaa alihankkijaa. Lähipalvelujen lisäksi puhutaan kuntapalveluista, peruspalveluista, julkisista ja yksityistä palveluista, yleishyödyllisistä palveluista ja niin edelleen. Tässä selvityksessä keskitytään pääasiassa kuntien järjestämiin sosiaali- ja terveyspalveluihin.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2005) on määritellyt kuntien järjestämät lakisääteiset sosiaali- ja terveyspalvelut. Sosiaalipalveluihin kuuluvat muun muassa sosiaalityö ja -palvelut, kotipalvelut, omaishoidon tuki, asumispalvelut, laitoshoido, perhehoito, kuntoutus, lasten ja perheiden palvelut (sisältäen päivähoiton), ikäihmisten ja vammaisten palvelut, sekä päihdetyö ja -palvelut.

Terveyspalvelut jakautuvat STM:n mukaan perusterveydenhuoltoon ja erikoissairaanhoidtoon. Näistä ensiksi mainitut palvelut tuotetaan kunnan terveyskeskuksessa. Niihin lukeutuvat muun muassa terveysneuvonta ja sairauksien ehkäisy (kuten neuvolat), lääkärinvastaanotto, sairaankuljetus ja ensihoito, suun terveydenhuolto, koulu- ja opiskeluterveydenhuolto sekä mielenterveyspalvelut. Myös työterveyshuolto luokitellaan terveyspalveluiksi. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2005.)

Myös peruspalveluista puhutaan paljon. Airisen (2003, 8) mukaan peruspalvelut ja lähipalvelut koetaan usein synonyymeiksi tai toistensa sisällä oleviksi. Hän viittaa Walter Korven määritelmään, jonka mukaan pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa terveydenhuolto-, koulutus-, ja sosiaalipalvelut ovat kansalaisuuteen liittyviä perusoikeuksia ja joita tarjotaan universaalien peruspalvelujen kautta. Lähipalveluihin kuuluu Airisen (emt.) mukaan näiden peruspalvelujen lisäksi myös muita julkisia sekä ei-julkisin varoin rahoitettuja palveluja.

Toisenlainen peruspalvelujen määritelmä löytyy esimerkiksi Aluehallintovirastoilta, jotka tekevät vuosittain arvioinnin toimialueensa peruspalveluista. Itä-Suomen Aluehallintoviraston tekemässä arvioinnissa käsitellään muun muassa poliisi- ja pelastustoimen palveluja sekä opetus- kirjasto- ja nuorisotoimen palveluja. Arviointiin sisältyy myös selvitys hallinnollisten ja opetuspalvelujen maantieteellisestä saavutettavuudesta, eli siinä on selvitetty kansalaisten/koululaisten määrää tietyllä etäisyydellä palvelupisteestä/koulusta¹. Peruspalveluilla kyseisessä arvioinnissa tarkoitetaan:

"palveluja, jotka koskevat suurta määrää ihmisiä, vaikuttavat kansalaisten jokapäiväiseen elämään ja joiden puuttuminen aiheuttaa merkittäviä ongelmia". (Itä-Suomen AVI 2010.)

Peruspalveluohjelma 2011–2014 (Valtiovarainministeriö 2010, 19) tarkoittaa peruspalveluilla kaikkia erityislainsäädäntöön perustuvia kuntien järjestämis- ja rahoitusvastuulla olevia palveluja. Esimerkkinä käytetään koulutuspalveluja (esiopetus, peruskoulu, lukio, ammatillinen koulutus, ammattikorkeakoulu), terveysterveystyöpalveluja (erikoissairaanhoido, perusterveydenhuolto) ja sosiaalipalveluja (lasten päivähoito, vanhainkodit, kotipalvelut, palveluasuminen) (emt. 24). Voi siis sanoa, että myös peruspalvelut saavat monenlaisia määritelmiä ja termin käyttötavat vaihtelevat.

Yleishyödyllisten palvelujen käsite liittyy Euroopan unionin kielenkäyttöön. Kyseisillä palveluilla tarkoitetaan sairaala- ja sosiaalipalvelujen, viemäröinnin, vesi- ja energiahuollon sekä koulutuksen kaltaisia palveluja, joita Suomessa etenkin valtio ja kunnat tuottavat. Tarkempi määrittely kuuluu jäsenvaltioille. Yleishyödyllisiltä palveluilta edellytetään, että palvelulle on asetettu julkisen palvelun velvoite. Tällöin yrityksille on annettu erityistehtävä, kuten esimerkiksi palvelun tarjoaminen koko maan alueella, joka niiden on täytettävä. Lisäksi yleishyödyllisten palvelujen määrittelyihin kuuluu yleisen palvelun velvoite, jolla pyritään takaamaan, että palvelu on jatkuvasti saatavilla ja että sen laatu säilyy. Yleishyödyllisen palvelut jakautuvat voittoa tavoittelemattomiin ja tavoitteleviin palveluihin. (Suomen Kuntaliitto 2004.)

SGEI-palvelut ovat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja (services of general economic interest). Nämä ovat palveluja, joiden saatavuus koetaan yhteiskunnallisesti niin tärkeäksi, että viranomainen voi asettaa palveluntuottajalle julkisen palvelun velvoitteen: yrityksen on tarjottava viranomaisen määrittelemää palvelua julkisista varoista annettavaa korvausta vastaan. Lisäksi viranomaisten on turvattava niiden tarjonta, vaikka markkinoilla ei olisi riittävästi palveluntarjoajia.

¹ Hallintopalvelujen osalta arvioinnissa selvitettiin, miten suurella osalla väestöstä oli 20 kilometrin matka poliisiin, Kelan, verotoimiston, maistraatin ja TE-toimiston palvelupisteisiin, joita arvioinnissa on kutsuttu myös valtion lähipalveluiksi. Koulujen osalta selvitettiin koulujen saavutettavuutta, eli viiden kilometrin säteellä koulusta asuvien ala- ja yläasteikäisten määrää.

SGEI-palveluista esimerkkejä Euroopassa ovat sosiaalinen asuntotuotanto, postipalvelut sekä liikenneyhteyksiin liittyvät palvelut. SGEI-palvelujen määrittely Suomessa on vielä kesken (Työ- ja elinkeinoministeriö 2010.)

Yleishyödylliset palvelut liittyvät myös suomalaiseen palvelujärjestelmään etenkin haja-asutusalueiden palvelujen osalta. Kolmannen sektorin mahdollisuuksista tuottaa kyseisiä palveluja on keskusteltu viime aikoina paljon. Ongelmia tuottavat muun muassa EU:n sisämarkkinat ja kilpailusäädökset yleishyödyllisten palvelujen osalta. Kyse on muun muassa palvelujen kilpailuttamisesta ja järjestöille jaettavista toiminta-avustuksista, jotka saatetaan tulkita kilpailua häiritseviksi (ks. esim. Pihlaja 2010). Unionin mukaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut ovat kilpailulainsäädännön piirissä, kun taas yleishyödylliset ei-taloudelliset palvelut jäävät ulkopuolelle. Ongelma onkin juuri siinä, missä kulkee taloudellisen ja ei-taloudellisen raja.

1.2 Huoli palveluista

Olipa palvelujen määritelmä ja oikeudellinen asema mikä tahansa, niiden tulevaisuudesta ollaan huolissaan. Huolta aiheuttavat muun muassa institutionaaliset muutokset, kuten käynnissä oleva Paras-hanke kunta- ja palvelurakenteen uudistamiseksi. Esimerkiksi Sosiaalibarometri 2008:n (STKL 2008) mukaan kuntien sosiaalijohto arvioi Paras-uudistuksen myötä lähipalvelujen saatavuuden heikentyvän etenkin pienissä kunnissa ja haja-asutusalueilla. Myös Kokko ym. (2009a, 15) mainitsevat ongelman ja lisäävät, että näitä epäilyjä on lievitetty tähdentämällä että kuntayhteytyö ja palvelujen keskittäminen suurille väestöpohjille koskee hallintoa ja erityispalveluja.

Myös kuntien tiukka taloustilanne herättää huolta lähipalvelujen säilymisestä. Tämän huomaa seuraamalla Helsingin Sanomia, jossa lähipalveluista on viime aikoina puhuttu paljon Helsingin kaupungin säästösuunnitelmien myötä. Lähipalveluita käsittelevän keskustelun yleistymisen voi todeta myös tarkastelemalla lehden uutisarkistoa. Hakusanalla "lähipalvelut" saa vuodesta 1990 lähtien 333 osumaa, joista keskimääräinen löytyy heinäkuulta 2006; puolet osumista on siis viimeisen neljän ja puolen vuoden ajalta. Edellisen vuosituhatosen puolelta on osumista vain viidesosa, kun taas toinen viidesosa on viimeisen vuoden ajalta. (Tilanne 28.11.2010)

Suomalaisista 88 prosenttia pitää tärkeänä tai erittäin tärkeänä sosiaali- ja terveyspalvelujen saamista läheltä asuinpaikkaansa. Tässä mielessä onkin lohduttavaa, että "vain" kymmenen prosenttia pitää kuntansa sosiaali- ja terveyspalvelujen sijaintia huonona. (STKL 2009, 134–135.) On kuitenkin otettava huomioon, että kyseinen kymmenen prosenttia tarkoittaa yli puolta miljoonaa ihmistä. Etenkin haja-asutusalueiden ja kuntien reuna-alueilla asuvien kannalta tilannetta ei voi pitää valoisana; maaseudun näkökulmasta voidaan puhua yhä harvemmin lähipalveluista vaan enemmänkin kuntakohtaisista palveluista (Lehtola 2008, 149).

Hallituksen tavoitteena on huolehtia kansalaisten julkisten palvelujen saatavuudesta asuinalueen väestötiheydestä ja etäisyyksistä riippumatta. Tavoitteeseen pääsemiseksi on muun muassa tarkennettava lähipalvelun käsitettä (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2009). Koska lähipalveluista ollaan huolissaan ja koska niiden sisällöstä ei ole tarkkaa tietoa, on tämän selvityksen tarkoituksena:

- Laatia katsaus lähipalveluihin liittyvistä tutkimustuloksista.
- Tuottaa tietoa lähipalvelujen eri määritelmistä.
- Tarkentaa lähipalvelu-käsitteen määritelmää
- Esittää jatkotutkimusmahdollisuuksia.
- Toimia keskustelun herättäjänä.

Selvitystä tehdessä tuli esille erilaisten lähipalvelujen määritelmien lisäksi myös käsitteen epämääräisyyden aiheuttamia ongelmia. Tähän johdannon loppuun sopiikin hyvin sitaatti Keravan kaupungin palvelustrategiasta, jossa tiivistyvät hyvin lähipalvelujen käsitteeseen liittyvät ongelmat:

"Lähipalvelujen käsitettä on [palvelustrategian] kuvauksissa käytetty väljästi, koska lähipalvelujen määritelmä voi vaihdella mm. palvelu- ja asiakaskohtaisesti. Kysymys on pitkälle palvelujen saavutettavuudesta ja luonteesta. Lähipalvelua voidaan tarkastella myös kuntalaisten arkielämän kokemisen kautta. Esimerkki näistä palveluista on raja-alueen asukkaiden palvelut, joita ei tulisi rajoittaa kunta- ja seuturajojen mukaan. Toisaalta liikenneyhteyksien parantumisessa "lähipalvelua" voidaan hakea yhä kauempaa. On kuitenkin otettava huomioon, että lähipalvelu ei merkitse samaa esimerkiksi liikuntarajoitteiselle vanhukselle tai pienelle koululaiselle." (Keravan kaupunki 2005, 13.)

2 Selvityksen toteuttaminen

2.1 Aineisto

Selvityksen aineistona on käytetty Internetistä löytyviä eri toimijoiden asiakirjoja, sivustoja ja esitelmiä. Ensiksi mainittuja on saatettu julkaista myös painetussa muodossa, mutta niistä käytetään pääosin verkkoversioita.

Maakuntien liitot ovat alueensa lakisääteisiä kuntayhtymiä, jotka toimivat aluekehitysviranomaisina sekä maakuntansa johtavina suunnittelu- ja edunvalvontayksikköinä. Liittojen tehtäviin kuuluu myös maakuntasuunnitelman eli maakunnan kehittämisstrategian laatiminen. (Maakuntien liitot 2010) Maakuntaliittojen osalta on etsitty niiden maakuntaohjelmista, -suunnitelmista ja mahdollisista hyvinvointistrategioista mainintoja lähipalveluista. Lisäksi maakuntaliittojen omista hankkeista on haettu mahdollisia palveluihin liittyviä hankkeita. Samanlainen lähipalvelujen etsiminen on tehty myös ELY-keskusten sivuilta löytyville alueellisille maaseudun kehittämissuunnitelmille.

Ministeriöiden, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) ja Kuntaliiton osalta on käytetty niiden Internet-sivujen hakutoimintoja hakusanoilla lähipalvelut ja lähipalvelu ja otettu tarkasteltaviksi asiakirjat, joissa on lähipalveluista joitain määritelmiä, eikä vain mainintoja lähipalvelujen hyödyllisyydestä tai niiden säilyttämisestä. Mukaan haluttiin myös muiden mahdollisten tahojen määritelmiä lähipalveluille, joten lisäksi tehtiin haut "lähipalvelut" ja "lähipalvelu määritelmä" sekä Googlessa², Google Scholarissa että artikkelitietokanta ARTO:ssa. Tarkasteluun on tullut etenkin Googlen kautta mukaan joitakin kuntien tai kuntayhtymien määritelmiä, mutta muuten kuntataso on jätetty selvityksen ulkopuolelle.

Aineiston haussa voi pitää tietynlaisena kompastuskivenä liiallista luottamusta hakukoneiden toimivuuteen, sillä on epävarmaa löytääkö hakukoneilla kaikkea mahdollista tietoa asiasta. Kaikki asiakirjat eivät edes ole saatavilla Internetistä. Koska katsauksen tarkoituksena on kuvata määritelmien käyttöä julkisissa asiakirjoissa tällä vuosituhanella, on aineiston kerääminen laaja-alaisesti hakukoneiden avulla kuitenkin varsin toimiva menetelmä.

Kirjallisuuskatsausta laadittaessa aineistoa on koottu myös perinteisemmin käyden läpi Internetin kautta löytyneiden tutkimusten lähdeluetteloita ja etsimällä uutta tarkasteluun otettavaa aineistoa tätä kautta. Tutkimuksia on etsitty myös Jyväskylän yliopiston kirjaston JYKDOK -tietokannasta, joten kirjallisuuskatsaus kattaa verkkoaineistoja laajemman kokonaisuuden. Selvityksen aineisto (kuten myös kirjallisuuskatsauksen aineistot) on rajattu tälle vuosituhanelle.

² Googlen tuloksia käytiin läpi hakusanan "lähipalvelut" osalta 15 sivua hakutuloksia ja 10 sivua hakusanoilla "lähipalvelut määritelmä". Hakutulokset eivät olleet kovinkaan informatiivisia: mukaan päätyi vain murto-osa tuloksista.

Kuntatason asiakirjat päätettiin jättää systemaattisen tarkastelun ulkopuolelle. Selvitystä tehdessä kuitenkin tutustuttiin pintapuolisesti joihinkin vuosina 2010–2013 tapahtuvien kuntaliitosten kuntaliitossopimuksiin sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteistoimintasopimuksiin³. Tarkastelluissa, Internetistä saatavilla olevissa, sopimuksissa lähipalveluja ei käsitelty joko lainkaan tai ne mainittiin vain pintapuolisesti. Joissain tapauksissa lähipalvelut määriteltiin palveluksi, jota tarjotaan liitoskunnassa, ja mainittiin että lähipalvelujen yksityiskohtainen sisältö määritellään tarkemmin toisessa yhteydessä.

Määrittelystä löytyi muutama poikkeus. Esimerkiksi Karttulan ja Kuopion kuntaliitosselvityksessä (2007) oli myös tarkempia määritelmiä sille, mitä palveluja Karttulaan jäisi lähipalveluiksi ja miten niitä järjestettäisiin. Mäntsälän ja Pornaisten kuntien yhteistoimintasopimuksessa sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseksi (2008) esitettiin myös ajallinen määritelmä lähipalvelulle:

"Lähipalveluja ovat palvelut, jotka kuntalaiset saavat enimmäkseen oman lähimmän asiointialueensa sisältä. Lähipalvelun perusteena on palvelun käytön toistuvuus. Palvelupisteeseen tulisi olla hyvät yhteydet ja pääsyyn tulisi riittää enintään puolen tunnin matka-aika."

Kainuun maakuntahallinnolta saatiin aineistoa palvelujen järjestämisestä Kainuun alueella, josta saatiin hyvä esimerkki siitä miten koko Suomen lähipalveluja saatetaan järjestää tulevaisuudessa.

Kiinnostava alueellisen tai oikeastaan seutukunnallisen tason tutkimuskohde on Suomen 56 Leader-toimintaryhmän kehittämisohjelmat. Alun perin Leader oli Euroopan yhteisön aloiteohjelma, joka on sittemmin antanut nimensä maaseudun kehittämistoimintatavalle. Leader-toimintaryhmät kannustavat maaseudun asukkaita oman kotiseutunsa kehittämiseen rahoittamalla yleishyödyllisiä ja elinkeinotoimintaa edistäviä hankkeita ja myöntämällä yritystukia. Toimintaryhmät toteuttavat Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaa ja niiden kehittämisohjelmat on sovitettu yhteen ELY-keskusten laatimien alueellisten maaseudun kehittämissuunnitelmien kanssa. (Maaseutu.fi 2009 & 2009a.) Vaikka kehittämissuunnitelmia ohjaavat ylempien tahojen tekemät suunnitelmat, niistä kuitenkin näkee parhaiten paikallistason suunnittelua ja haja-asutusalueiden palveluihin liittyviä kehittämistoimenpiteitä.

³ Nämä yhteistoimintasopimukset saatiin käyttöön Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkija Liisa Heinämäeltä eli niitä ei haettu Internetistä kuten muuta aineistoa. Yhteistoimintasopimukset liittyvät Paras-prosessiin, jossa muodostetaan kuntayhtymäpohjaiset terveyskeskukset korvaavia yhteistoiminta-alueita (Kokko ym. 2009a, 15).

2.2 Metodi

Metodina tässä katsauksessa hyödynnetään sisällönanalyysiä. Kyngäksen & Vanhasen mukaan (1999) sisällönanalyysillä rakennetaan malleja, jotka esittävät tutkittavaa ilmiötä tiivistetyssä muodossa pyrkimyksenä luoda selkeyttä ja tuottaa uutta tietoa tutkittavasta asiasta. Tuomen & Sarajärven (2009) mukaan sisällönanalyysillä muodostettu tiivis kuvaus kytketään laajempaan kontekstiin ja muihin aihetta koskeviin tutkimustuloksiin. Selvitys pyrkii tuottamaan tiivistettyä tietoa lähipalvelujen määritelmistä ja sitomaan määritelmät osaksi ajankohtaista keskustelua.

Sisällönanalyysin eri muodoista selvityksessä käytetään aineistolähtöistä sisällönanalyysiä. Aineistolähtöinen sisällönanalyysi poikkeaa teoriasidonnaisesta ja muuten teoreettisesti ohjautuvasta analyysistä siten, että siinä aineisto on ratkaisevassa roolissa. Kahdessa jälkimmäisessä muodossa analyysiin on vaikuttamassa taustateoria, kun taas aineistolähtöisessä muodossa aineiston analyysirunko muodostuu aineistosta käsin. (Tuomi & Sarajärvi 2009.) Metodin aineistolähtöisyys vaikutti selvityksen tekemiseen sikäli, että aluksi sen ajateltiin keskittyvän pelkästään sosiaali- ja terveystalouteen. Aineistoa kuitenkin löytyi myös muiden alojen lähipalveluista, nekin otettiin mukaan käsittelyyn.

Analyysiprosessin alussa tutkijan on päätettävä, analysoiko hän vain mitä tutkitavissa dokumenteissa on selvästi ilmaistu, vai myös piilossa olevia viestejä. Lisäksi analyysin alussa määritetään analyysiyksikkö, esimerkiksi yksi sana tai vaikkapa ajatuskokonaisuus, jonka valintaa ohjaa tutkimustehtävä. (Kyngäs & Vanhanen 1999). Tämän selvityksen tavoitteena on tarkastella dokumenttien ilmisisältöä, ei piilotettuja viestejä tai merkityksiä. Analyysiyksikkönä taas käytetään termejä "lähipalvelu" ja "lähipalvelut", joiden kautta aineistosta haetaan lähipalvelujen eri määritelmiä.

Käytännössä aineistoa on analysoitu etsimällä aineistosta kohdat, joissa mainitaan lähipalvelut ja tarkasteltu mitä niihin mainitaan kuuluvan sekä esitetäänkö niille muita määritelmiä. Tämä on tehty ottaen huomioon missä kontekstissa lähipalvelut on kussakin lähteessä mainittu. Tätä voi siis sanoa aineiston pelkistämiseksi. Pelkistetty aineisto on sitten teemoiteltu sisältönsä mukaan. Lukemisen helpottamiseksi analyysiosioon on lisätty myös sitaatteja, jotka kuvastavat aineistoa hyvin pelkistämällä sen olennaisen sanoman.

Tämä selvitys on katsaus lähipalvelujen viimeaikaisesta määrittelystä. Tavoitteena ei ole tarkastella mitä lähipalvelut ovat todellisuudessa, vaan tarkastella ja kertoa eri toimijoiden näkemyksiä ja tutkimustuloksia siitä mitä lähipalvelujen pitäisi olla. Analyysiosiossa mahdollisesti esiintyvä abstrakti hallintokieli kuvaa tilannetta, miten lähipalveluista puhutaan. Aineistolähtöisen analyysin myötä on mahdollista, että jokin lähipalvelujen määritelmä tai muu tärkeä osa-alue puuttuu katsauksen analyysiosiosista. Selvityksen rajauksia ja rajoituksia pohditaan analyysin lopuksi.

3 Kirjallisuuskatsaus lähipalvelujen tutkimuksista

Tässä luvussa esitellään eri tutkimuksia ja selvityksiä, joissa käsitellään lähipalveluja sekä palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta⁴. Luku on kirjallisuuskatsaus aiheeseen ja se esittelee mitä tutkimuksissa on määritelty lähipalveluihin kuuluviksi. Lisäksi näitä palvelujen saavutettavuutta ja kansalaisten sekä päättäjien näkemyksiä käsitteleviä tutkimuksia voi pitää taustoituksena aineiston analysoinnille ja pohdinnalle. On täsmennettävä, että käsillä olevaan lukuun ei ole sisällytetty selkeästi sosiaali- ja terveydenhuollon lähipalveluihin keskittyviä selvityksiä, jotka käsitellään kyseisiin lähipalveluihin keskittyvän alaluvun johdannossa.

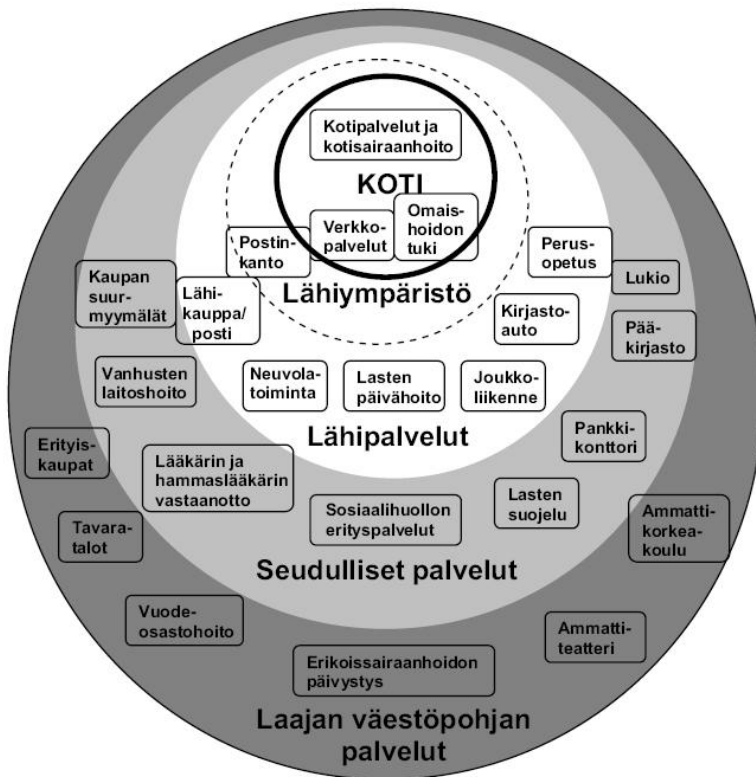
Ensimmäiseksi kirjallisuuskatsauksessa käsitellään tutkimuksia, joissa lähipalvelut liitetään tietynlaisiin elinympäristöihin. Sen jälkeen on omat alaluvut päättäjien ja kansalaisten näkemyksiä käsitelleistä tutkimuksista, ja lopuksi käsitellään tutkimuksia, joissa on kartoitettu tai määritelty etäisyyksiä palveluihin ja lähipalveluihin. Etäisyyksiä on kartoitettu myös kansalaisten näkemyksiä käsittelevissä tutkimuksissa, mutta niissä on lisäksi kysytty myös kansalaisten subjektiivisia näkemyksiä palvelujen etäisyyksiin liittyen. Viimeisessä alaluvussa keskitytään tutkimuksiin, joissa on selvitetty pelkästään palvelujen etäisyyksiä, eikä sitä, mikä on kansalaisten mielestä hyväksyttävä etäisyys.

3.1 Lähipalvelut maaseudulla ja taajamissa

Tiehallinnon teettämä selvitys "Matka maalta markettiin" (Lehtola 2008) käsittelee liikkumista ja palvelujen muuttumista Itä-Suomen maaseudulla. Lehtola on muodostanut selvityksessään palvelujen saatavuuden ympyrämallin yhdistämällä Kuntaliiton käyttämän palvelujen saatavuusryhmituksen ja Rowlesin esittämän tilan hierarkian (Kuvio 1). Tässä mallissa lähipalveluja edeltävät kodin ja lähiympäristön vyöhykkeet. Koti on yksityinen tila, jossa yksilöiden kanssakäynti on kaikkein tiivistä ja jonne tulijat voi valikoida. Etäpalvelut ovat yhä useammin kotiin saatavia palveluja. Lähiympäristö on jo osin julkista, mahdollisen naapuruston vastavuoroisesti tark-

⁴ Saavutettavuudella viitataan tässä välimatkoihin ja liikkumismahdollisuuksiin eli ihmisten edellytyksiin päästä palvelujen luokse. Se on eri asia kuin saatavuus. Esimerkiksi asiakkaan elämäntilanne ja sairaus voivat estää palvelun käytön, vaikka se olisi lähelläkin. Saavutettavuus liittyy siis hyvin kiinteästi liikkumismahdollisuuksiin. Silti keskeinen saavutettavuuden mittari on kilometreissä mitattavat etäisyydet. (Lehtola 2007, 80; Kaskisaari ym. 2010.)

kailemaa aluetta. Esimerkiksi postin laatikkokanto on lähiympäristössä esiintyvä palvelu.



Kuvio 1. Palvelujen saatavuuden ympyrämalli (Lehtola 2008, 24)

Lähipalvelut ovat julkista tilaa ja ne ovat tärkeitä palvelutarpeiden tyydyttämisen kannalta. Pienissä kunnissa lähipalveluympäristö voi olla taajama tai kylä. Lähipalvelut Lehtola on Kuntaliittoa mukaillen määritellyt sellaisiksi, joita väestö tai osa asukkaista käyttää toistuvasti tai jopa päivittäin. Lähipalveluita on tarjolla kuntalaisten lähiympäristössä, niiden piiriin on helppo hakeutua tai ne tuodaan ihmisille kotiin. Palveluja voidaan siis tarjota siellä, missä ihmiset ovat ja tuoda ne, kuten kotipalvelun ja kotisairaanhoidon kohdalla, kotiin asti. (Lehtola 2008, 25–26.) Seudulliset ja laajan väestöpohjan palvelut muistuttavat jo Kuntaliiton mallia, joka esitellään luvussa 4.1.

Palvelujen tuottamismallien osalta Lehtola (emt. 25–26) tuo esille, että palvelujen käyttäjien näkökulmasta ei ole oleellista tuottaja- tai organisoijataho. Hän käyttää esimerkkinä kirjastoa, joka on lähipalvelua, mikäli se tai sen sivutoimipiste si-

jaitsee omassa kunnassa tai kirjastoauto vierailee omalla asuinalueella. Sen sijaan kirjaston hallinto voi olla järjestetty maakunnallisesti. Palvelujen kuntakohtaisuutta Lehtola (emt. 38) kommentoi toteamalla, että palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden kriteerit pitää arvioida uudestaan kuntakoon kasvaessa.

Lehtola korostaa palvelujen saavutettavuuden tärkeyttä ja mainitsee, että saavutettavuus määrittelee pitkälti, mitkä palvelut voidaan laskea lähipalveluiksi. Palvelujen saavutettavuus paranee, mikäli käytössä on oma auto tai hyvät joukkoliikennepalvelut. Viimeksi mainittujen käyttö on kuitenkin vähentynyt ja kannattavuus heikentynyt yksityisautoilun lisääntymisen ja työikäisen väestön vähenemisen myötä maaseudulla. Autottomien palvelujen turvaamiseksi onkin kehitelty erilaisia asiointi- ja palvelulinjoja sekä yhteistakseja. (emt. 26.)

Ympäristöministeriön seurantaraportissa "Kyläasutuksen kehitys kaupunkiseuduilla ja maaseudulla" (Helminen & Ristimäki 2008) lähipalvelut rajataan kauppaan ja kouluun. Palvelujen saavutettavuus esitetään siedettävänä: maaseutukylistä joka viidennessä oli kauppa ja lähes 30 prosentissa oli koulu. Lisäksi lähes kaikista kylistä oli alle kymmenen kilometrin etäisyys lähimpään kauppaan tai kouluun. Kaupunkiseutujen reuna-alueilla lähipalveluja oli kuitenkin harvemmassa, sillä palvelut hankitaan läheisestä taajamasta, ei omalta kylältä. Tällainen palvelujen puute korostaa kaupunkiseutujen reunakyläiden autoriippuvuutta. (emt. 71, 87.)

Suomen ympäristöministeriön Asukasbarometri 2004 (Strandell 2005) selvitti asuinalueiden viihtyvyyttä ja toimivuutta asukkaiden näkökulmasta keräämällä kyselyaineistoa yli 10 000 asukkaan taajamien asukkailta. Edellinen vastaava kysely tehtiin vuoden 1998 lopulla, joten samalla saatiin selvitettyä kyselyjen välillä tapahtuneita muutoksia. Tutkimuksen mukaan asuinalueiden lähipalvelut olivat heikentyneet eniten 10 000–20 000 asukkaan taajamissa, joissa ala-asteiden ja ruokakauppojen määrä oli vähentynyt. Päivähoitopalvelujen tarjonta oli kuitenkin pysynyt ennallaan. (emt. 122)

Barometri osoitti myös, että yli 10 000 asukkaan taajamissa joukkoliikennepalvelujen tarjonta oli heikentynyt aivan kuten muidenkin lähipalvelujen⁵. Huomiota on kiinnitetty myös autottomuuteen ja että autottomat ovat riippuvaisia lähipalveluista. Raportissa mainitaankin, että kauppaan kulkee pyörällä, kävellen tai joukkoliikenteen keinoin suurin osa nuorista, opiskelijoista, yksin asuvista ja vanhuksista. Lähipalvelut mainitaan barometrissa tärkeänä asiana: ne luovat asuinalueille työpaikkoja, sosiaalisia kohtaamispaikkoja ja verkostoja. (emt. 122–124; 132.)

⁵ Käytetystä sanamuodosta voi päätellä, että barometrissä joukkoliikenne laskettiin lähipalveluiksi.

3.2 Päättäjien näkemykset palveluista

Eteläpohjalaisilta kuntapäättäjiltä on kysytty postikyselyllä, millaisia palveluja pitäisi saada läheltä ja nopeasti (eli kyseisessä tutkimuksessa lähipalveluina) ja mitä palveluja kauempaa. (Jäntti & Sundquist 2008, 75–78.) Selvityksen mukaan lähimpänä, alle puolen tunnin ajomatkan päässä, pitäisi sijaita lasten päivähoitopaikat, terveyskeskuslääkärin vastaanotto, perusopetus, kirjasto ja nuorisotilat. Näiden peruspalvelujen lähipalveluluonteisuus ja välitön saavutettavuus saivat enemmistön tuen. Palvelujen tarjoamisen osalta tutkimuksessa selvitettiin myös sopivaa väestöpohjaa:

"Alle 5000 asukkaan väestöpohja arvioitiin sopivimmaksi lähipalveluihin luokiteltaville palveluille, kuten lasten päivähoidolle, sairaan- ja terveydenhoitajan vastaanotolle, esiopetukselle, nuorisotiloille, lähi-/sivukirjastoille, perusopetuksen alaluokille sekä koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnalle." (emt.)

Kirsti Ylitalo (2005) on tutkinut sosiaali- ja terveystalvelujen seudullista yhteistyötä sekä teoreettisena että empiirisenä ilmiönä. Tutkimustehtäviin kuului kuntien sosiaali- ja terveystalvelujen nykytilanteen analysointi. Lisäksi selvitettiin, millaisilla seudullisilla yhteistyökäytännöillä niitä voisi järjestää. Tutkimuksen aineisto koostui Oulunkaaren alueen hyvinvointi-indikaattoreista ja kuntien toimintakertomuksista sekä kuntien johtohenkilöiden ja kuntien sosiaali- sekä terveystoimen johdon haastatteluista. Yhdeksi seudullisen yhteistyön ydinkysymykseksi nousi lähipalvelujen turvaaminen. Ylitalo puuttui tutkimuksessa lähipalvelujen käsitteen määrittelyyn ja totesi:

"Lähipalvelujen saatavuuden turvaaminen on keskeinen suositus kansallisissa hankkeissa. Lähipalvelujen käsitteestä ja sisällöstä ei ole olemassa kuitenkaan selkeää määritelmää. Terveystenhuollossa se näyttäisi tarkoittavan koko perusterveydenhuollon toiminnallista kokonaisuutta ja vastaavasti sosiaalipalveluissa perustason palveluja." (Ylitalo 2005, 32.)

Haastatteluissa keskusteltiin siitä, millaisia palveluita päättäjät haluaisivat säilyttää lähipalveluina. Lähipalvelujen säilyttämistä perusteltiin muun muassa isoilla kävijämäärillä ja "tuttuuden" tärkeydellä:

"Kunnat pitivät tärkeänä, että jokaisessa kunnassa on jatkossakin saatavilla sosiaali- ja terveystalveluja. Kunnassa järjestettävänä lähipalveluina haastatteltavat halusivat terveystalvelujen osalta säilytettäväksi lääkärintä vastaanoton, laboratorionäytteiden otont, työterveyshuollont palvelujen, sairaankuljetuksen, perushammashoidont, perusfysioterapian ja neuvolatoiminnan. Sosiaalipalve-

lujen osalta katsottiin tarpeelliseksi lähipalveluksi vanhusten kotihoito, palveluasuminen ja pitkäaikaishoito. Lasten perhepäivähoito tulisi säilyttää kuntien lähipalveluna sekä myös perussosiaalityö, mielenterveystyö ja kehitysvammatyö." (emt. 78.)

Päättäjät halusivat kuntien yhteistyössä tuottamia palveluja, kuten kotisairaanhoidon ja neuvolapalvelut, takaisin kuntien itsensä tuottamiksi. Seudullisessa palvelutuotannossa nähtiin monia mahdollisuuksia, mutta eri kuntien vastaajien näkemykset palveluista erosivat toisistaan paljon. Ylitalon mukaan kunnissa tulee jatkossakin säilymään lähipalveluja, mutta kuntien välinen yhteistyö on silti välttämätöntä tarvittavan osaamisen varmistamiseksi. (emt. 20; 96.)

Kokon ym. (2009) kuntakyselyssä selvitettiin sosiaali- ja terveystalouden tuottamisen ratkaisuja. Kyselyssä selvitettiin muun muassa peruspalvelujen sijoittumista lähipalveluiksi tai seudullisesti keskitettäviksi palveluiksi. Aihetta lähestyttiin kysymällä päättäjiltä, mistä kuntalaiset saavat kyselylomakkeella lueteltuja peruspalveluja ja miten kunnat luokittelevat vastaavat palvelut lähipalveluiksi, seudullisiksi palveluiksi tai laajan väestöpohjan palveluiksi. (emt. 47–48.) Voi siis sanoa, että selvityksen alla oli sekä kunnan todellisuudessa tuottamat lähipalvelut että se, millaiset palvelut koetaan lähipalveluiksi.

Kyselyssä saatiin tietoa siitä, mitkä palvelut nähdään lähipalveluina myös tulevaisuudessa:

"Neuvolapalvelut, kouluterveydenhuolto, iäkkäiden kotihoito sekä sosiaalityö ovat vankasti lähipalveluja sekä nykyisin että kuntien näkemyksen mukaan myös tulevaisuudessa." (emt. 5.)

Kuitenkin etenkin terveystaloudessa seudulliset ratkaisut ovat yleistymässä sekä nyt että tulevaisuudessa. Näistä esimerkkeinä mainitaan lääkärinvastaanotto, röntgenkuvien otto, lyhytaikainen terveyskeskussairaalahoito sekä erilaiset erityispalvelut. (emt.)

Selvitettäessä, mitä palveluja kuntalaiset saavat nykyisin oman kunnan alueelta, tutkijoilla heräsi kysymyksiä etenkin päihdehuollon palvelujen saatavuudesta lähipalveluina. Kyselyn mukaan noin 15 % väestöstä asuu kunnissa, joissa oman kunnan alueelta ei saa päihdehuollon avopalveluja. Päihdehuollon vastaanottopalvelujakin saa vain 58 %:ssa kunnista. Tutkijat muistuttivat asian suhteen, että päihdehuollon asiakkailta ei maaseudullakaan ole kovin kattavasti omaa autoa käytettävissään.⁶ (emt. 50.)

⁶ Tämän osalta kannattaa muistaa, että korkea kynnys palvelun piiriin hidastaa sosiaalisten ongelmien ehkäisyä ja varhaista puuttumista. Matkaa päihdepalveluihin ja niiden heikkoa saavutettavuutta voi pitää korkeana kynnyksenä.

Kyselyn mukaan osa lähipalveluista oli vielä vahvasti "lähi"palveluja. Useammasta palvelupisteestä kunnan sisällä sai neuvolapalveluja 40 %:ssa kunnista ja kouluterveydenhuollon palveluja 60 %:ssa kunnista. Näitä palveluja kyselyyn vastanneet myös pitivät lähipalveluina. (emt. 48–50.) Mainitut palvelut ovat sellaisia, joissa palvelua järjestävän työntekijän on helppo liikkua palvelupisteestä toiseen.

Suomen Kuntaliitto (2005, 23–40) on selvittänyt, mitä kuntien sivistystoimesta vastaavat pitävät omasta mielestään lähipalveluina. Kulttuurin lähipalveluiksi mainittiin muun muassa yhteisön identiteetin kannalta merkitykselliset toiminnot, kuten paikalliset tapahtumat, museot ja kotiseututyö. Samaten lähipalveluiksi luokiteltiin myös lasten kulttuuripalvelut sekä erityisryhmien palvelut. Myös harrastustoiminta sekä yhdistyksille ja järjestöille suunnattu avustustoiminta luokiteltiin lähipalveluiksi.

Liikuntatoimen osalta perus- ja lähiliikuntapaikat, kuten koulupihat, pururadat ja kevyen liikenteen väylät, miellettiin lähipalveluiksi. Myös liikunnanohjaus ja terveyttä edistävän liikunnan järjestäminen nousivat esille. Nuorisotoimen lähipalveluja olivat vastaajien mielestä nuorisotilat sekä leiri-, ohjaus- ja kerhotoiminta.

Kirjastopalveluista valittiin useimmin lähipalveluina järjestettäviksi alle 15-vuotiaiden ja ikääntyneiden kirjastopalvelut. Hieman pienempi osa vastaajista arvioi, että aikuisille suunnatut palvelut järjestetään lähipalveluina myös tulevaisuudessa. Lisäksi lähipalveluiksi mainittiin kouluille, päiväkodeille ja vastaaville tarjotut ryhmäpalvelut. Kirjaston palveluelementteinä nähtiin tärkeiksi lähipalveluiksi myös tietokone- ja laitepalvelut sekä fyysisen aineiston lainauspalvelut, lukusalipalvelut sekä henkilökunnan tarjoamat tietopalvelut.

3.3 Kansalaisten kokemukset ja näkemykset palveluista

Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto on Kansalaisbarometri 2009 -tutkimuksessa selvittänyt muun muassa suomalaisten tyytyväisyyttä sosiaali- ja terveyspalvelujen sijaintiin ja saavutettavuuteen. Lisäksi on selvitetty etäisyyksiä tiettyihin palveluihin, miten kaukana kyseiset palvelut saisivat olla, tyytyväisyyttä joukkoliikennepalveluihin ja kansalaisten halukkuutta verkkoasiointiin. Heikoimmat arviot palvelujen sijainnista tulevat harvaan asutulta maaseudulta ja toiseksi heikoimmat kaupunkien läheiseltä maaseudulta. Kielteisiin arvioihin liittyvät huonoksi koetut kulkuyhteydet ja heikko joukkoliikenteen toimivuus. Kaksi kolmasosaa niistä vastaajista, jotka arvioivat palvelujen saatavuutta kaikkein heikoimmaksi, olivat erittäin riippuvaisia joukkoliikenteestä ja auton käyttömahdollisuudesta. (STKL 2010, 134–151.)

Merkille pantavaa on, että henkilökohtaisesti tärkeiden sosiaali- ja terveyspalvelujen sijainti tai saavutettavuus oli heikentynyt 12 prosentilla vastaajista – näin eritoten terveyspalvelujen osalta. Tähän liittyen mainittakoon, että esimerkiksi alle 6 000 asukkaan kunnissa haluttiin terveyskeskus ja mielenterveyspalvelut lähemmäksi. Myös pitkiä etäisyyksiä Kelaan ja työvoimatoimistoon kritisoitiin. (emt.)

Kyseisten toimistojen palveluja on siirretty paljon verkkoon. Kansalaisbarometrin mukaan palveluja lähemmäksi toivoneet vastaajat eivät kuitenkaan halunneet siirtyä verkkoasiointiin ja he olivat myös niitä, jotka käyttivät lähemmäksi haluamiinsa palveluja jossain määrin muita enemmän. Vaikeuksia verkkoasioinnin edistämiseksi tuottaa myös se, että haluttomuus verkkoasiointiin on yleisempää iäkkäämpien kansalaisten lisäksi myös asukasmäärältään pienissä ja maaseutumaaisissa kunnissa varsinkin harvaan asutulla maaseudulla. (emt.)

Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto on tehnyt 1990-luvulta lähtien kyselytutkimuksena myös alueellisia hyvinvointianalyysjä (Kansalaisbarometri 2009 oli ensimmäinen vastaava kansallinen kysely), joista osassa on selvitetty myös palvelujen saavutettavuutta. Tässä kirjallisuuskatsauksessa esitellään Itä-Suomea käsittelevä analyysi (Siltaniemi ym. 2008), koska kyseessä on harvaan asuttu seutu. Ei voi pitää yllättävänä, että kyselyn avovastauksissa nousi esille huoli syrjäseutujen palveluista (emt. 174).

Palvelukohtaisesti tarkasteltuna viidesosa itäsuomalaisista kokee etäisyyden terveyskeskukseen liian suureksi. Kyselyn mukaan 12 % itäsuomalaisista on kokenut vaikeutena palvelujen saamisessa palvelun kaukaisuuden, ja näistä noin kolmasosa on kokenut ongelmia terveyspalvelujen suhteen. Kysyttäessä, mitä palveluja pitäisi olla lähimpänä, itäsuomalaiset valitsivat koulun ja päiväkodin, joiden pitäisi sijaita 5–6 kilometrin päässä kotoa. Näihinkin vastauksiin vaikuttivat asuinseutu (kuten taajama/haja-asutusalue) sekä oman auton käyttömahdollisuus. Palvelujen saatavuuteen liittyen puolet itäsuomalaisista arvioikin alueen liikenneyhteydet ja kulkumahdollisuudet puutteelliseksi; yli kolmasosa toivoi lisää bussi- tai junavuoroja. Myös joukkoliikenteen lippujen korkea hinta tuli vastauksissa esille. (emt. 159–182.)

Kaskisaari ym. (2010) on tutkinut Keski-Suomen kuntalaisten arvioita sosiaali- palveluista ja selvittänyt samassa yhteydessä myös palvelujen saavutettavuutta. Tässä saavutettavuustarkastelussa lähipalveluiksi määriteltiin Suomen Kuntaliittoa mukaillen toistuvasti tai jopa päivittäin käytettävät palvelut, kuten ruokakauppa, päivähoito, koulu ja terveyskeskus. Ne kuuluvat kuntalaisten arkeen ja kunta vastaa niiden järjestämisestä julkisten palvelujen osalta. (emt. 29.)

Kyselyyn vastaajat olivat kaiken kaikkiaan melko tyytyväisiä palvelujen sijaintiin ja saavutettavuuteen. Lähellä kotia oleviksi palveluiksi toivottiin kauppaa, päivähoitoa, koulua ja terveysasemaa. Lisäksi julkisen liikenteen pysäkki nousi esille kaikille vastaajille tärkeänä lähipalveluna. Tyytymättömyys palvelujen sijaintiin näytti yleistyvän kaupungeista maaseudulle siirryttäessä, ja viitteitä saatiin siitä, että etenkin maaseudulla asuvat eläkeläiset ja opiskelijat kokevat välimatkat liian pitkiksi. Nämä ryhmät ovat riippuvaisia joukkoliikenteen sujuvuudesta, joten heillä on suurempi tarve lähipalveluille. (emt. 30–36; 75.)

Mäntylä (2003) on tutkinut maaseudun asukkaiden näkemyksiä maaseudun palvelujen tärkeydestä ja etäisyyksistä niihin. Tärkeimpinä maaseudun palveluina pidettiin terveyskeskusta, kauppaa ja apteekkia. Vastaajilla oli matkaa pankkiin keskimäärin 7,3 kilometriä, postiin 7,5 km, kauppaan 5,4 km sekä kouluun 4,5 km.

Yleisin etäisyys kaikkien neljän palvelun kohdalla oli yksi kilometri: kolmanneksella vastaajista oli kouluun ja neljänneksellä muihin palveluihin kilometrin matka. Tästä voi päätellä, että etäisyyksien vaihteluväli on suuri.

Vastaajien mielestä etäisyyden pitäisi olla peruspalveluihin alle kymmenen kilometriä, muuten palvelu on liian kaukana. Kaupan tulisi olla palveluista lähimpänä. Kuten edellä mainituista etäisyyksien keskiarvoista voi päätellä, monella vastaajalla etäisyydet ylittivät kymmenen kilometriä. Odotetusti tässäkin tutkimuksessa autottomat ja vanhemmat ihmiset pitivät etäisyyksiä palveluihin liian pitkinä. Lisäksi vastaajilta kysyttiin palveluja, joiden säilyminen kodin lähellä on tärkeää. Vastaajista yli puolet piti terveyskeskusta ja apteekkia tärkeinä palveluina, ja 39 % kirjastoa. Kolmasosa vastaajista mainitsi harrastusmahdollisuudet, Kelan palvelut ja linja-autoyhteydet ja neljäsosa päiväkodin itselleen tärkeiksi palveluiksi. Huomionarvoista on, että linja-autoyhteys haluttiin säilyttää, vaikka vain neljäsosa vastaajista ilmoitti käyttävänsä sitä. (Mäntylä 2003.)

Myös Kuluttajatutkimuskeskus (Kytö ym. 2003) on tutkinut kohtuullisina pidettyjä matkoja tiettyihin palveluihin osana Palvelut tietoyhteiskunnassa - tutkimuskokonaisuutta. Etäisyyskyselyn otoksena oli viiden kunnan (Oulu, Haukivuori, Hattula, Pieksämäki, Pieksämäen maalaiskunta) lapsiperheet ja yli 65-vuotiaat. Alle kilometrin etäisyydelle eli kävelyetäisyydelle toivottiin lähiliikenteen pysäkki, ja vielä kävelyetäisyytenä pidettävälle kahden kilometrin etäisyydelle elintarvikeliike, ala-aste sekä koululaisten ja alle kouluikäisten kerhot.

Tässäkin tutkimuksessa tuli ilmi, että kotitaloustyyppi ja asuinalue vaikuttavat huomattavasti kohtuullisina pidettyihin etäisyyksiin. Mitä kauempana käytetyistä palveluista asuttiin, sitä pidempiä olivat kohtuullisina pidetyt etäisyydet palveluihin. Tutkijoiden mukaan erot selittynevät osaksi sillä, että haja-asutusalueen asuinpaikakseen valinneet pystyvät hyväksymään pitkät etäisyydet osana alueen luonnetta. Haja-asutusalueilla asuvat pystyvät yhdistämään palvelutarpeensa työmatkoihin ja osa palveluista voidaan korvata talkoo- ja kylätoiminnalla ja naapurien yhteistyöllä. Ikääntyneillä palvelujen todellisen sijainnin ja toivottavien etäisyyksien ero kuitenkin kasvaa, kun siirrytään kauemmaksi keskustaajamista. (Kytö ym. 2003, 26–27.)

Kekkonen (2002) selvitti Vantaalla Hakunilan palvelualueen lähipalvelujen saatavuutta alueen asukkaille suunnatun kyselyn avulla. Tähän jatkotutkimuksena Airinen (2003) selvitti Hakunilan alueella asuvien kaupungin luottamushenkilöiden näkemyksiä lähipalveluista ja vertaili tuloksia asukkaiden näkemyksiin. Tutkimuksessa käytettiin Vantaan kaupungin lähipalveluryhmän keskusteluiden ja erinäisten tutkimusten pohjalta muodostettua listaa lähipalveluista, ja selvitettiin seuraavien palvelujen käyttöä, etäisyyttä ja kävelyetäisyydellä sijainnin tärkeyttä sekä saavutettavuutta:

- kunnalliset terveystalvelut
- yksityiset terveystalvelut
- posti
- pankkipalvelut/-automaatti,
- kioski
- kirjasto

- yhteispalvelupiste
- neuvolapalvelut
- vanhusten palvelukeskus
- luistinrata/pallokenttä
- hiihtolatu/lenkkipolku
- ala-aste
- yläaste
- apteekki
- lasten päivähaito
- nuorisotilat
- ruokakauppa
- seurakuntatilat
- lähikapakka/-ravintola
- parturi-kampaamo
- hyötyjätteen keräyspiste
- asukas-kerhotila
- uimahalli
- Alko
- videovuokraamo
- hammaslääkäri

Kekkosen mukaan mainittujen lähipalvelujen saavutettavuus Hakunilan palvelualueella oli varsin hyvä, mutta saavutettavuus oli kerrostaloalueilla parempi kuin pientalo- ja haja-asutusalueilla. Yhtenä johtopäätöksenä hän esitti, että lähipalveluille ei voi asettaa tarkkoja, esimerkiksi etäisyyteen perustuvia normeja, koska saavutettavuuseroihin vaikuttavat etäisyyden lisäksi myös vastaajien tulotaso, ikä sekä käytössä olevat liikennevälineet ja -yhteydet. (Kekkonen 2002.)

Airinen (2003) puolestaan sai luottamushenkilöille suunnatussa kyselyssään selville, että luottamushenkilöt pitivät etenkin julkisten palvelujen sijaitsemista kävelyetäisyydellä selvästi tärkeämpänä kuin alueen asukkaat. Vaikka näiden palvelujen käyttäjät pitivät kävelyetäisyyttä tärkeämpänä kuin muut asukkaat, niin luottamushenkilöt arvostivat kävelyetäisyyttä jopa käyttäjiä enemmän. Airisen mukaan luottamushenkilöt siis edustivat näkemystä, jonka mukaan lähipalvelujen tulee todellakin olla lähellä. Tämän osalta hän pohti, ylläpitävätkö päättäjät tiheämpää palveluverkkoa kuin mihin asukkaiden mukaan olisi tarvetta⁷ ja voisiko tämä johtua siitä, että palveluita käyttämättömät eivät tunne palvelujen luonnetta, jolloin niiden läheisyyden tarpeesta tehdään vääriä arvioita. Jatkotutkimusmahdollisuutena Airinen esittikin kaupungin viranhaltijoiden ja toimihenkilöiden palvelunäkemysten selvittämistä, sillä he ovat keskeinen toimija palveluverkoston määrittelemisessä.

Airinen pohtii tutkimuksessaan myös lähipalvelujen käsitettä: ovatko lähipalvelut ja peruspalvelut yksi ja sama asia. Airinen mainitsee, että hänen suorittamansa kyselytutkimus päättyy vain raapaisemaan lähipalvelun problematiikkaa, kyse on enemmänkin keskustelun avaamisesta lähipalveluihin liittyen. Varsinaisessa tutkimusosiossa hän tarkoittaa lähipalvelulla palvelua, joka sijaitsee maantieteellisesti suhteellisen lähellä kuntalaista ja jota kuntalaisen on itse lähestyttävä saadakseen palvelua. (Airinen 2003.)

⁷ Tähän liittyen Kaskisaari ym. (2010, 36) huomasiivat, että kaupungeissa ja kirkonkylissä asuvat olisivat valmiita matkustamaan lähipalvelujen luo nykyistä pidemmän matkan. Maaseudulla asuvista kolmannes piti matkaa lähipalveluihin liian pitkänä.

3.4 Etäisyydet palveluihin ja palvelujen saatavuus

Suomen Kuntaliitolla oli laajaa väestöpohjaa vaativien palvelujen järjestämistä koskeva selvityshanke vuosina 2006–2008, jonka tutkimusalueena oli Etelä-Pohjanmaa. Hankkeessa yhtenä lähtökohtana oli asiakasnäkökulma, joka piti sisällään palvelujen saavutettavuuden. (Suomen Kuntaliitto 2008.) Etelä-Pohjanmaan liitolla kyseinen hanke näkyi liiton omana Etelä-Pohjanmaan peruspalveluohjelman toimeenpano -hankkeena, jonka tavoitteena oli tukea kuntia palvelutuotannon rakenteiden uudistamisprosessissa.

Hankkeen osana selvitettiin lähipalvelujen saavutettavuutta Etelä-Pohjanmaan alueella. Näihin palveluihin laskettiin kaupat, terveysasemat sekä koulut, ja selvitetävinä asioina oli enintään 15 minuutin etäisyydellä terveyskeskuksesta tai -asemasta asuvien kuntalaisten määrä, enintään 500 metrin etäisyydellä ala-asteesta ja enintään kilometrin etäisyydellä yläasteesta ja lukioista asuvien oppilaiden määrä sekä enintään 500 metrin tai enintään kilometrin etäisyydellä päivittäistavara-kaupoista asuvien asukkaiden ja vanhusten määrä. (Etelä-Pohjanmaan liitto 2008.)

Pohjanmaan alueen lähipalveluja on käsitelty myös alueen hyvinvointibarometreissa, joissa keskityttiin palvelujen saatavuuteen. Näissä on tiedusteltu alueen hyvinvointipalvelujen nykytilaa ja kehitystä eri alojen ja sektorien asiantuntijoilta, joka pitää sisällään sekä kuntapäittäjiä että valtiollisten toimijoiden ja seurakuntien edustajia. Etelä-Pohjanmaan hyvinvointibarometri 2007:ssä (Etelä-Pohjanmaan liitto 2007) lähipalveluista sanotaan:

"Osa palveluista (esimerkiksi päivittäistavara-kauppapalvelut ja perusasteen opetuspalvelut) voidaan luonnehtia niin sanotuiksi lähipalveluiksi. Niille on tunnusomaista toistuva ja päivittäinen käyttö. Palvelupisteet sijaitsevat useimpien ihmisten lähiympäristössä, joten niihin on pääsääntöisesti helppo hakeutua."

Kyseisen tutkimuksen mukaan palvelun hankkiminen oli vastaajien mielestä sitä helpompaa, mitä enemmän palvelussa oli lähipalvelun piirteitä. Palveluista helpointa oli perusopetus-, kirjasto-, neuvola-, päivittäistavara-kauppa- ja pankkipalvelujen⁸ hankkiminen. Huolestuttavana pidettiin sitä, että joukkoliikennepalvelujen hankkiminen oli vaikeampaa muihin kyselylomakkeessa mainittuihin palveluihin verrattuna, vaikka:

⁸ Hyvinvointibarometrin mukaan pankkipalvelujen helppo saatavuus voi johtua verkkopalvelujen lisääntymisestä (Etelä-Pohjanmaan liitto 2007, 22). Pohjalaismaakuntien hyvinvointibarometrissa pankkipalveluja luonnehdittiinkin jo lähipalveluiksi (Kuronen-Ojala 2009, 69). Onko siis niin, että kaukana olevat "fyysiset pankkipalvelut" muodostavat yhdessä verkkopalvelujen kanssa lähipalvelun?

"Esimerkiksi linja-autoliikenteen osalta joukkoliikennepalveluja voidaan hyvinkin selvästi pitää luonteeltaan lähipalveluina." (Etelä-Pohjanmaan liitto 2007, 20.)

Saman tuloksen joukkoliikenteen osalta tuotti myös pohjalaismaakuntien hyvinvointibarometri 2009. Tässäkin tutkimuksessa koettiin helpoiten hankittavaksi ne palvelut, joissa oli eniten lähipalvelujen piirteitä, eli:

"...palveluja käytetään päivittäin, niiden piiriin on helppo hakeutua, palvelut tarjotaan asukkaiden lähiympäristössä". (Kuronen-Ojala ym. 2009, 38.)

Etelä-Pohjanmaan hyvinvointibarometrissa mainittujen palvelujen lisäksi tässä tutkimuksessa laskettiin lähipalveluiksi vielä liikunta-, pankki- sekä huoltoasemapalvelut (emt. 57, 69).

Tilastokeskus on tutkinut kansalaisten etäisyyksiä palveluihin. Tilastokeskuksen Kuluttajatutkimus 2006 on mitannut etäisyydet kotitalouksista lähimpään lähikauppaan, terveyskeskukseen, raha-automaatille, kioskiin, kirjastoon ja postin omaan toimipaikkaan. Tutkimuksen mukaan pääkaupunkiseudulla lähikauppa sijaitsee keskimäärin 0,5 kilometrin ja muualla kahden kilometrin etäisyydellä kodista. Muiden palvelujen osalta vastaavat luvut 0,7 ja 3,6 kilometriä. (Melkas & Ylitalo 2008.) Näitä tutkimustuloksia ovat hyödyntäneet sekä Motiva (2009) että Oulun kaupunki (2009), jotka kummatkin käsittelevät suomalaisten/oululaisten hyviä lähipalvelujen käyttömahdollisuuksia ja korostavat niiden hyödyllisyyttä ekologisuuden, arkiliikunnan ja turvallisuuden kannalta.

Myös Erjos (2005) on tarkastellut palveluita koskevia etäisyyksiä ja perustaa tulkintansa Tilastokeskuksen laajempaan, suomalaisten tieto- ja viestintätekniikan käyttöä käsittelevään tutkimukseen. Analysoituja palveluita olivat muun muassa päivittäiskauppa, pankkiautomaatti, kirjasto ja terveyskeskus. Etäisyyksiä palveluihin tiedusteltiin kansalaisilta sekä vuonna 1999 että vuonna 2004, joten samalla saatiin selvitettyä muutoksia etäisyyksissä. Tutkimuksen mukaan:

"Nimenomaan lähi- eli alle kahden kilometrin etäisyydellä palveluja on yhä harvemmille. Toisaalta yli 10 kilometrin päässä palveluista asuvien osuudet eivät ole kasvaneet."

Etäisyyttä palveluihin oli mitattu myös vuosina 1996–1999. Ajanjakson aikana keskimääräinen etäisyys kaikkiin palveluihin oli kasvanut. Sama kehitys oli siis jatkunut, ja etäisyydet palveluihin olivat kasvaneet myös vuosina 1999–2004. Esimerkiksi pienimmissä kaupungeissa kauppamatkat olivat pidentyneet ja terveyskeskukset olivat loitontuneet kaikilla alueilla. Harvaan asutulla maaseudulla jo joka kolmannella oli terveyskeskukseen matkaa yli kymmenen kilometriä. Kirjastot muodostivat

tässä kohtaa poikkeuksen: melkein puolella maaseudulla asuvista ihmisistä oli koh-
tuullisena pidetty parin kilometrin matka lähimpään palvelupisteeseen. (Erjos 2005.)

Ympäristöministeriö on määritellyt lähipalveluja ja niiden etäisyyksiä elinympä-
ristön seurannan näkökulmasta. Vuosituhannen alussa asetettiin työryhmä selvittä-
mään elinympäristön tilaa ja sen muutoksia koskeva tietotarve sekä kehittämään
seurantaindikaattoreita, joilla elinympäristön osa-alueita voidaan tarkastella. Kysei-
sen työryhmän raportissa (Ympäristöministeriö 2002, 99) elinympäristön laatu-
voitteeksi asetettiin muun muassa palvelujen hyvä saatavuus ja saavutettavuus eri
väestöryhmille. Tarkasteluun ehdotettiin otettavaksi myös lähipalveluja, joiksi mää-
riteltiin päivittäistavarakauppa, päiväkotia ja ala-aste. Saavutettavuuden osalta seu-
rantaindikaattoreiksi ehdotettiin seuraavaa:

- "Osuus asukkaista/vanhuksista/autottomista, jotka asuvat enintään 500 m
etäisyydellä päivittäistavarakaupasta
- Osuus päiväkotia-ikäisistä, jotka asuvat enintään 300 m etäisyydellä päiväkodista
- Osuus ala-asteikäisistä, jotka asuvat enintään 500 m etäisyydellä ala-asteesta"

Varauksena näihin indikaattoreihin mainittiin kuitenkin luotettavien paikkatietojen
puute koulujen ja päiväkotien sijainnista, mikä vaikeuttaa indikaattorien luomista ja
soveltamista. (emt. 44–45.) Huomioon otettavaa on, että vaikka tällaista seurantaa ei
olisikaan todellisessa käytössä, niin tutkimuksesta saa kuvan siitä, millä tavalla lähi-
palvelut tämänkaltaisessa seurannassa määriteltäisiin ja mitkä olisivat etäisyyskritee-
rit näiden palvelujen läheisyydelle.

4 Analyysi

Tässä luvussa siirrytään kirjallisuuskatsauksesta varsinaiseen aineiston analyysiin. Analyysissa käytettiin Leader-osiota lukuun ottamatta 46:a eri lähdettä. Sosiaali- ja terveysministeriöstä lähteeksi valikoitui 11 asiakirjaa. Kuntaliitolta sekä Stakes/THL:lta mukana on molemmilta kymmenen asiakirjaa. Loppuaineisto oli pääasiallisesti muiden ministeriöiden asiakirjoja sekä Googlen kautta löytyneitä eri tahojen tuottamia esityksiä ja asiakirjoja. Näiden aineistojen lisäksi löytyi paljon materiaalia, jossa lähipalvelut mainittiin. Ne eivät kuitenkaan sisältäneet selvityksen kannalta hyödyllistä tietoa eli niissä ei esitetty määritelmiä lähipalveluille.

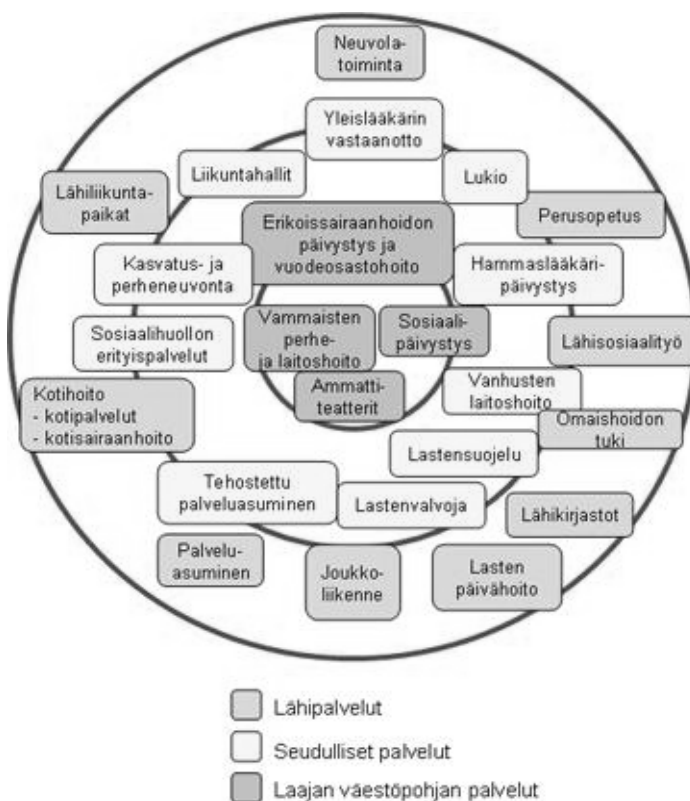
Aineistotekstien luonteesta mainittakoon, että kaksi kolmasosaa käytetyistä lähteistä oli tulevaisuuteen suuntautuvia, eli niissä esitettiin millaisia lähipalvelujen pitäisi olla, tai mitä ne tulevat olemaan tulevaisuudessa. Vain kolmasosa käsitteli jollain tavalla myös lähipalvelujen nykytilannetta. Kolmasosa lähteistä sisälsi pääasiallisesti ehdotuksia lainsäädäntöön ja kehittämistyöhön ja kolmasosassa oli jo suoranaisempaa opastusta siihen, miten asiat pitäisi järjestää. Aineistosta puolet oli suunnattu kuntatason päättäjille, suunnittelijoille ja asiantuntijoille. Valtakunnan tasolla asioista vastaaville tahoille lähdeasiakirjoista oli suunnattu kolmasosa.

Aineistolähtöinen metodi tuotti kaksi alalukua. Yleistä palvelujaottelua noudattamalla ikääntyneiden lähipalvelut ja lasten sekä lapsiperheiden lähipalvelut olisivat mitä todennäköisimmin sulautuneet sosiaali- ja terveydenhuollon lähipalvelujen käsittelyyn. Aineisto, jossa kyseisiä palveluja käsiteltiin, otti kuitenkin asiakasnäkökulman huomioon muuta aineistoa paremmin, joten näistä palveluista kirjoitettiin omat alalukunsa. Jos tekstissä ei ole mainittu lähdeviitettä, on teksti useamman lähteen perusteella muodostettua synteisiä.

Aineistoa kerätessä tietoa löytyi myös kaupallisista lähipalveluista eli kylä- ja lähikaupoista. Lisäksi löytyi muutamia mainintoja kaupunkitekniikan ja teknisen toimen lähipalveluista sekä kaupunkiympäristöpalvelujen lähipalveluista. Materiaalia näistä sekä kaupallisista lähipalveluista löytyi kuitenkin melko vähän, joten ne jätettiin tarkemman analyysin ulkopuolelle.

4.1 Lähipalvelut yleisellä tasolla

Yksi yleisimmistä lähipalveluja yleisellä tasolla kuvaavista määritelmistä on Kuntaliiton jaottelu lähipalveluihin, seudullisiin palveluihin ja laajan väestöpohjan palveluihin. Myös muut tahot kuin Kuntaliitto ovat usein hyödyntäneet tätä jakoa. Kyseisestä jaottelusta on tehty paljon käytetty ympyrämalli (Kuvio 2.):



Kuvio 2. Kuntaliiton malli palvelujen organisoinnista (Suomen Kuntaliitto 2007)

Kuvion lähipalvelut ovat päivittäin tai toistuvasti käytettäviä palveluja, jotka joko tuotetaan kuntalaisen lähiympäristössä, tuodaan kotiin, tai joiden piiriin on helppo hakeutua. Seudulliset palvelut ovat etäämmällä ja ne ovat saavutettavissa joko omalla kulkuneuvolla tai julkisilla liikennevälineillä. Mainittuja palveluja täydentävät edelleen laajan väestöpohjan palvelut, joita tarvitaan harvemmin ja jotka edellyttävät vaativaa erityisosaamista.

Lähipalvelujen määritelmistä yksi aineistossa yleisimmin käytetyistä on lähipalvelujen etäisyys: lähipalvelujen toimipisteet voivat olla joko kävelyetäisyydellä tai sitten saavutettavissa julkisilla kulkuneuvoilla⁹. Kävelyetäisyyden määritelmäksi on ehdotettu muun muassa enintään kilometriä. Lähiympäristöksi, jossa lähipalvelut tuotetaan, on määriteltä muun muassa suurten kuntien osalta kaupunginosa, taajama

⁹ Tämän osalta ei tullut ilmi, mitä julkisilla kulkuneuvoilla tarkoitetaan. Laskettiin esimerkiksi Kelan korvaamat taksikyydit julkiseksi liikenteeksi?

tai kylä (Rousu 2006). Aikaan perustuvan etäisyyden osalta löytyi mielenkiintoinen määritelmä Stakesin silloiselta ylijohtajalta:

"Nykyaikana voisi kuvitella, että pisin mukava ajomatka autolla kotoa "kirkolle" ja lähipalveluihin tai lähiöstä keskikaupungille voisi olla enintään puolen tunnin mittainen." (Konttinen 2006)

Toinen lähipalvelujen määrittelyyn usein käytetty ominaisuus on käytön yleisyys. Lähipalveluiksi mainittiin palvelut, joita ihminen tai väestö tarvitsee tai käyttää toistuvasti, jopa päivittäin tai muuten säännöllisesti. Saatavuuden osalta lähipalvelut ovat sellaisia, joiden piiriin on helppo hakeutua, joiden tulee olla myös vammaisten saavutettavissa ja jotka voidaan myös tuoda käyttäjän kotiin. Lähipalvelu voi olla lisäksi toimipaikasta riippumatonta, kuten kirjastojen sähköiset tietopalvelut (Selkee 2009). Kaksikielisissä kunnissa lähipalveluja pitäisi olla saatavilla sekä suomen että ruotsin kielellä (Suomen Kuntaliitto 2007).

Aineistosta tuli esille myös lähipalvelujen käsitteen vaihtelevuus. Kuten Suomen Kuntaliittokin (2007) huomauttaa: *"Viime kädessä lähipalvelut ja toimiva palvelukokonaisuus joudutaan määrittelemään aina paikallisten olosuhteiden ja toimintaympäristön pohjalta."* Aineiston mukaan lähipalvelujen määrittelyyn vaikuttavat paikalliset olosuhteet sekä toimintaympäristö, kuten maantieteelliset etäisyydet, ihmisten liikkumismahdollisuudet sekä matkustus- ja odotusajat. Airisen (2003) mukaan myös asuinalueen luonne ja rakenne (kerros-, pientalo- ja haja-asutusalueet) vaikuttavat määritelmään.

Yleistason määritelmissä lähipalveluista käytettiin esimerkkinä useimmiten vanhusten kotipalveluja ja päivähoitoa. Vanhusten kotipalvelut esiintyivät määritelmien yhteydessä myös esimerkkeinä kotiin tuotavista lähipalveluista. Muita usein käytettyjä esimerkkejä olivat perusopetus, yleislääkäri-/terveyskeskuspalvelut ja kirjastopalvelut. Yksityisiä lähipalveluita edustivat kioskit ja lähikaupat. Lähipalvelujen tarjoajiksi laskettiin siis kunnan ja julkisen sektorin lisäksi myös yritykset, kolmas sektori ja kuntalaiset itse. Aineistosta tulikin useaan otteeseen esille, että lähipalvelu ja sen tuottamisvastuu ovat kaksi eri asiaa.

4.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon lähipalveluja

Sosiaali- ja terveydenhuollon lähipalveluista oli tarjolla huomattavan paljon aineistoa. Aineistoa tarkemmin analysoitaessa huomattiin, että samat keskustelut, käsitteet ja määritelmät toistuivat usein, joten aineiston sanoman sai lähipalvelujen osalta siten tiivistettyä lyhyehköiksi alaluvuiksi. Tämän sosiaali- ja terveydenhuollon lähipalveluja käsittelevän luvun alkuun sijoitettiin oma alalukunsa kyseisiä palveluja koskevista selvityksistä. Näin materiaali toimii vertailuna itse aineistosta nousevaan kuvaan sote-lähipalveluista. Kumpikin selvitys käsittelee Pohjois-Suomen sosiaali-

ja terveydenhuollon lähipalveluita, joten ne toimivat vertailukohteena myös alueellisessa mielessä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon lähipalvelujen selvitykset

Vuosituhannen vaihteessa järjestetyssä Terveystuotto 2000-luvulle -hankkeessa oli yhtenä osa-alueena toimivan palvelurakenteen kehittäminen Pohjois-Suomen terveydenhuollossa. Tätä varten muodostettiin työryhmä, joka teki terveydenhuollon toimintayksiköille eli Pohjois-Suomen sairaanhoitopiireille ja terveystaloksille kyselyn palvelurakennemuutoksista ja muutostarpeista. (Oulun lääninhallitus 2002.)

Kyselyssä selvitettiin muun muassa mitä palveluja pitäisi tuottaa lähipalveluina vähintään joka kunnassa. Sairaanhoitopiirit toivoivat lähipalveluiksi etenkin lääkärin avovastaanottoa, äitiys- ja lastenneuvolatoimintaa sekä kouluterveydenhuoltoa. Mahdollisuuksien mukaan kunnittain järjestettävänä pidettiin työterveyshuoltoa sekä suuremmissa kunnissa vuodeosastopalveluja. Terveystalosten näkemys lähipalveluista sisälsi muun muassa:

"...lääkärin ja hoitajan vastaanotto sekä äitiys- ja lastenneuvola. Muita kunnittain järjestettäviä palveluja ovat kotihoito (kotisairaanhoito ja kotipalvelu, hammaslääkärin ja -hoitajan vastaanotto, kouluterveydenhuolto, laboratorio-palvelut (näytteenotto), vuodeosastotoiminta ja/tai vanhainkoti, kuntoutus ja mielenterveyden avopalvelut." (emt. 6–7.)

Työryhmän näkemys lähipalveluista keskittyi yleiselle tasolle ja palvelukoostumus määriteltiin työryhmässä kullakin paikkakunnalla erikseen ratkaistavaksi asiaksi. Näkemyksen mukaan lähipalvelujen lähtökohtana on ydinlähipalveluksi kutsuttu asiakkaan/potilaan kotona selviytymisen tukeminen, joka kuulostaa selkeästi vanhusväestölle suunnatuilta palveluilta. Palveluihin kuuluvat itsenäistä selviytymistä tukevat asumisen, kotipalvelun ja kotisairaanhoidon toiminnot.

Muiksi lähipalveluiksi työryhmä määrittelee kaikilla paikkakunnilla ja suuremmilla paikkakunnilla tarvittaessa useammassa pisteessä järjestettävät palvelut:

"Muita lähipalveluja ovat sellaiset ihmisen arkipäiväistä selviytymistä, terveyttä ja hyvinvointia tukevat palvelut, joiden määrällinen tarve ja palvelutiheys ovat suuria ja jotka voidaan tuottaa yksittäistyöntekijöiden taikka pienten työryhmien toimesta ja ilman raskaita investointeja." (emt. 10.)

Työryhmän mukaan lähipalvelut olisivat kuntatasoisia, perusosaamista vaativia, kevytrakenteisia ja koko väestölle suunnattuja palveluja, joiden tarkoituksena olisi

arjessa selviytyminen. Tarkempi alakohtainen ehdotus lähipalvelumalliksi on seuraavanlainen¹⁰:

- "Terveyslähipalvelu: neuvolat (äitiysneuvola, lastenneuvola), kouluterveydenhuolto, lääkärin vastaanotto, aikuisneuvola, seniorineuvola, hammashoitola
- Ydinlähipalvelu (kotona selviytymisen tukeminen): kotihoito (kotisairaanhoido, kotipalvelu) asuminen, palveluasuminen, palveluohjaus
- Sosiaalilähipalvelu: tukipalvelut (ruoka, puhtaus, liikkuminen), sosiaalityö, päivähoido, toimeentulotuki" (emt. 26–28.)

Alkuvuodesta 2007 tehtiin selvitystyö (Kokko ym. 2007), jonka tavoitteena oli arvioida Tunturi-Lapin sosiaali- ja terveyspalveluja ja esittää kunnille Paras-hankkeen väestöpohjavaatimukset huomioon ottava palveluja tehostava toimintamalli. Tämän yhteydessä arvioitiin myös lähipalveluja. Haastattelujen lisäksi selvitystyön aikana vierailtiin kuntien sosiaali- ja terveyspalveluja tarjoavissa toimintayksiköissä lukuun ottamatta neuvoloita ja lasten päivähoidon yksiköitä, jotka tulevat työryhmän mukaan olemaan tulevaisuudessakin paikallista lähipalvelua. Niihin ei siis sen takia liittynyt palvelujen suunnitteluun liittyneitä kysymyksiä. (emt. 14.)

Lapin olosuhteet johtavat työryhmän mukaan erilaiseen jakoon lähipalvelujen ja yhteisesti järjestettävien palvelujen välillä kuin Suomen niissä osissa, joissa kuntakeskukset ovat 10–20 kilometrin päässä toisistaan. Työryhmän mukaan jokaisessa kunnassa tarjolla olevia ja oman kunnan väestölle suunniteltuja ja mitoitettuja ovat:

- "Terveysneuvonta kokonaisuudessaan, äitiys- ja lastenneuvolat, kouluterveydenhuolto
- Avosairaanhoidon vastaanottopalvelut, lääkäreiden, hoitajien, hammaslääkäreiden, suuhygienistien ja hammashoitajien tavalliset peruspalvelut
- Kotihoidon palvelut - kotisairaanhoido ja kotipalvelu
- Kuntoutuksen lähipalvelut ja tavallisimpien apuvälineiden luovutus ja käytön opastus
- Vanhuspalvelujen asumispalvelut, vanhainkotipalvelut, terveyskeskussairaaloissa annettava pitkäaikais- ja intervallihoido
- Sosiaalityöntekijöiden palvelut, sosiaalityö ja lastensuojelun perustyö
- Vammaispalvelujen perustehtävät
- Lasten päivähoidon tavalliset palvelut
- Monet teknisluonteiset tukipalvelut, kiinteistöhuolto, välinehuolto yms." (emt. 78.)

¹⁰ Nämä suositukset myös näkyivät Lapin liiton hyvinvointistrategiassa (2001, 8), jossa lähipalveluiksi oli määritelty kotona selviytymisen tukeminen, kotipalvelu, kotisairaanhoido ja muut arkipäivän selviytymistä tukevat palvelut.

Selvityksen mukaan saamenkielisillä pitäisi olla oikeus saada laajimmin käytettyjä ja tärkeimpiä lähipalveluja omalla kielellään. Harvoin käytettävien erikoispalvelujen kohdalla voitaisiin järjestää käytettäväksi ammattitaitoisten tulkkien palveluja. Näihin asioihin vaadittaviin erikoisjärjestelyihin olisi työryhmän mielestä oikeutettua käyttää valtion varoja. Työryhmä ehdotti myös saamenkielisiä lähipalveluja, kuten päivähoitoa ja vanhuspalveluja tarjoavan organisaation tai liikelaitoksen perustamista. (emt. 9–10; 77.)

Terveydenhuollon lähipalvelut

Terveydenhuollon lähipalvelujen määritelmistä monet olivat sellaisia, joissa listattiin, mitä lähipalveluihin kuuluu. Listojen sisällöissä ei juuri ollut vaihtelua. Etäisyyksistä palveluihin ei ollut mainintoja, vaan palvelujen pitäisi sijaita kohtuullisen matkan päässä ja/tai omassa kunnassa. Esimerkiksi vuosituhanen alkupuolella toimeenpannun kansallisen terveysprojektin muistio esittää terveydenhuollon lähipalveluista seuraavanlaisen kuvauksen:

"Terveydenhuollon lähipalvelut tuotetaan lähellä kuntalaisia. Lähipalveluja ovat ehkäisevä terveydenhuolto, äkillisesti sairastuneiden hoidon järjestäminen, avohoidon vastaanottopalvelut, pääosa kroonisten sairauksien hoidosta, osa kuntoutuksesta, hammashuolto, vanhusten hoito, mielenterveystyön avohoitopalvelut sekä työterveyshuolto." (Sosiaali- ja terveysministeriö 2002.)

Muistion mukaan nämä lähipalvelut järjestetään kuntakohtaisesti tai seudullisena yhteistyönä 20 000–30 000 asukkaan väestöpohjalle, mikä luo toimintaedellytykset noin 12–18 lääkärille. Toimipisteverkon tulee olla hajautettu siten, että matkat eivät muodostu terveyspalvelujen käytön esteeksi. (emt.)

Terveydenhuollon ympärivuorokautisen päivystystoiminnan kehittämistä arvioinut työryhmä on käsitellyt myös päivystyksen lähipalveluja. Ympärivuorokautisia päivystyksen toimipaikkoja pitäisi olla korkeintaan noin tunnin eli 100 kilometrin matkan päässä potilaan kotoa (harvaan asutuilla alueilla kahden tunnin eli vajaan 200 kilometrin päässä). Päivystyksessä työskentelisi yleislääkäreitä, joiden työnkuva ja vaativuus vaihtelevat riippuen etäisyydestä suurempiin poliklinikoihin. Päivystyksen lähipalvelut sisältäisivät hoidon tarpeen arvioinnin, lievien sairauksien ja vammojen hoidon ja hätätilapotilaiden hoidon sekä muun välittömän diagnostiikan ja hoidon. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2010b.)

Aineistossa käsiteltiin myös terveyttä ja hyvinvointia edistäviä lähipalveluja. Näihin laskettiin neuvolat, koulu- ja opiskeluterveydenhuolto, työterveyshuolto, lasten päivähoito ja kotipalvelut, jotka kaikki tuotetaan lähipalveluina lähellä kansalaisten arkea. Ennaltaehkäisevien palvelujen kohdalla on aineiston mukaan tärkeää, että palveluja tarjoavat työntekijät tuntevat asiakkaansa. Ehkäisevän sosiaalihuollon näkökulmasta tarkasteltuna tärkeiksi nousevat hyvin toimivat peruspalvelut, kuten

päivähoito ja kotipalvelu. Etenkin lasten ja nuorten ehkäisevien lähipalvelujen, kuten neuvoloiden ja koulu- sekä opiskelijaterveydenhuollon mainittiin säilyvän jatkossakin lähipalveluna.

Koulu- ja opiskeluterveydenhoito tuli esille lisäksi seksuaali- ja terveysneuvonnan yhteydessä. Nuorten seksuaalineuvonta halutaan pitää helposti lähestyttävänä matalan kynnyksen lähipalveluna. Sen pitäisi mahdollisuuksien mukaan olla erillispalvelua, mutta muissa tapauksissa se voidaan järjestää koulu- ja opiskeluterveydenhuollon kautta tai laajentamalla terveydenhoitajien toimivaltuuksia. Helposti tavoitettavina lähipalveluina pitäisi järjestää:

"...raskauden toteaminen, normaaliraskauden seurantakäynnit, vanhemmuuden ja parisuhteen tukeminen, muu terveysneuvonta ja ennakoiva ohjaus, perhevalmennus, perustiedon antaminen seksuaalisuutta koskevissa kysymyksissä, sukupuolitautien tutkimus ja hoito, ehkäisy pillereiden aloitus ja seuranta sekä kaikkien raskauden ehkäisymenetelmien seurantakäynnit." (Sosiaali- ja terveysministeriö 2007, 52.)

Aineistosta löytyi mainintoja myös erityisemmistä lähipalveluista. On esimerkiksi kuulovammaisten yhdistysten organisoimaa kuulolähipalvelua, jossa vapaaehtoiset neuvovat kuulokojeiden käytössä (Kaste-ohjelma 2010, 37). Terveyskeskuksissa annetaan myös terveydenhuollon apuvälinehuollon lähipalveluja, joita ovat palautuneiden apuvälineiden puhdistukset, yleiskunnon katsaukset, perusrasvaukset, ruuvi- en kiristykset sekä renkaiden, jarruvaijerien ja laakereiden vaihdot (Narkilahti 2006, 28). Lisäksi löytyi maininta, että röntgenkuvien ottaminen on lähipalvelua, mutta kuvien analysointi voidaan tehdä kauempana (Duodecim 2003, 349). Kahdessa viimeksi mainitussa lähipalvelu oli siis verrannollinen terveyskeskuksen järjestämälle palvelulle.

Vaikka kuntakohtaiset aineistot eivät kuuluneet systemaattisen tarkastelun piiriin, löytyi aineistoa koottaessa tietoa myös yksittäisten kuntien sekä yhteistoiminta-alueiden sosiaali- ja terveydenhuollon lähipalveluista. Tiedot eivät pitäneet sisällään yllätyksiä, vaan olivat lähipalvelujen listoja, kuten muukin aineisto. Kuntakohtaisissa aineistoissa lähipalveluiksi mainittiin myös sairaankuljetus, työterveyshuolto ja isyyden vahvistaminen sekä seuraavaksi käsiteltävistä sosiaalipalveluista toimeentulotuki ja omaishoidon tuki lähipalveluina.

Sosiaalipalvelujen lähipalvelut

Sosiaalipalvelujen lähipalveluja ei käsitelty läheskään niin paljon kuin terveydenhuollon lähipalveluja. Aiheen kannalta kiinnostava löytö oli muutaman vuoden takaisen sosiaalialan kehittämisprojektin väliraportti (Heikkilä ym. 2003), jossa sosiaalipalvelut oli alustavasti jaoteltu kolmeen ryhmään. Lähipalvelut oli määritelty seuraavasti:

"Lähipalvelulla tarkoitetaan tässä palvelua, joita asiakas tarvitsee jatkuvasti: usein tai päivittäin. Palvelu on oltava saatavissa mahdollisimman lähellä asiakkaan kotia, kotikunnassa olevassa toimipisteessä tai asiakkaan kotona. Lähipalvelut voidaan siten jakaa vielä kotiin annettaviin palveluihin ja muihin kotikunnassa järjestettäviin lähipalveluihin. Esimerkki kotiin tuotettavista lähipalveluista on vanhusten kotipalvelu ja muista lähipalveluista päiväkot." (emt. 42.)

Muut jaottelut olivat seudullisesti tuotettavat lähipalvelut ja erityisosaamista vaativat sekä pienille asiakasryhmille suunnatut palvelut. Näistä ensiksi mainituissa toimii yhteinen seudullinen yksikkö tai yhteinen työntekijä, joka tulee tarvittaessa asiakkaan kotikuntaan ja työskentelee jossakin kunnan toimipisteessä tai vierailee vaihtoehtoisesti asiakkaan luona. Näistä esimerkkejä olivat vammaishuollon sosiaalityö ja erityislastentarhan opettajan palvelut. Seudullisesti tai tätäkin laajemmalla väestöpohjalla tarjottavia palveluja ovat kasvatus- ja perheneuvolat, päihdehuollon poliikliniset palvelut sekä lastensuojelun erityispalvelut. (emt. 42.)

Muun sosiaalipalveluja käsittelevän aineiston mukaan lähipalveluina toteutettaisiin kaikki kotona tapahtuvat palvelut, kuten osa ikäihmisten ja vammaisten palveluista. Lisäksi palveluja tuotettaisiin lähellä asiakkaiden arkiympäristöä. Sosiaalipalvelujen lähipalveluina mainittiin aikuissosiaalityö, toimeentulotuki, muutossosiaalityö, asumisen tuki päihde- ja mielenterveyskuntoutujille sekä sosiaalitoimistoissa tai perusturvakeskuksissa annettava päihde- ja mielenterveystyö.

Päihde- ja mielenterveystyön osalta löytyi paljon aineistoa siitä, miten ne pitäisi järjestää lähipalveluina. Päihde- ja mielenterveysongelmien yleisyyden vuoksi niitä olisi hyvä pystyä hoitamaan lähipalveluina. Hoidon piiriin pääseminen pitäisi toteuttaa matalan kynnyksen periaatteella joko perusterveydenhuollon tai työ- tai opiskelijaterveydenhuollon kautta. Myös ehkäisevän päihdetyön merkitystä lähipalveluna korostettiin. Keinoina mainittiin muun muassa koulujen päihdekasvatus, nuorten päihhteettömät tilaisuudet ja vaihtoehtoinen toiminta, vanhemmuuden tukeminen ja varhainen puuttuminen ongelmaan.

Aineistosta löytyi myös tarkempia määritelmiä siitä, millaisia päihdepalveluja tulisi¹¹ järjestää lähipalveluina:

- päihdeongelmien tunnistaminen
- varhaisvaiheen haittojen ehkäisy
- terveysneuvonta
- perustason katkaisuhuolto terveyskeskuksen avohoidossa tai vuodeosastolla

¹¹ Tämän kohdalla pitää vielä muistuttaa luvussa 3.3 mainitusta Kokon ym. (2009, 50) tutkimustuloksista päihdepalvelujen saatavuudesta. Todellisuus poikkeaa siis huomattavasti siitä, mitä pitäisi tarjota lähipalveluina.

- hoidon tarpeen arviointi sekä hoitoon motivointi ja jatkohoitoon ohjaus
- pitkäaikaiseen jatkohoitoon osallistuminen
- matalakynnyksiset, päihteiden käytön haittojen vähentämiseen tähtäävät palvelut
- huono-osaisuuteen liittyvät tukipalvelut, kuten asumispalvelut ja päiväkeskukset
- huumeiden käyttäjien terveysneuvonta ja pistosvälineiden vaihto
- päihteisiin liittyvien tapaturmien ja sairauksien hoito

Ongelmien varhainen tunnistaminen, hoidon tarpeen arviointi ja ongelmista kärsivien hoito yhdistettiin myös mielenterveystyön lähipalveluihin. Järjestäjiksi näille palveluille mainittiin terveyskeskukset, neuvolat, mielenterveyspalvelut, sosiaalityö, mielenterveyspalvelut sekä työterveys- ja oppilashuolto. Lisäksi järjestäjien yhteistyökumppaneina toimisivat kolmas sektori, poliisi sekä aluehallintovirastojen ja alkoholielinkeinon edustajat. Haja-asutusalueille näihin palveluihin saataisiin asiantuntemusta niin sanottujen jalkautettujen ja alueella kiertävien erikois- ja päihdetyöntekijöiden avulla.¹²

Vammaispalvelutkin nähdään pääasiallisesti lähipalveluina. Ne tuodaan asiakkaan kotiin tai hänen välittömään asuinpiiriinsä ja tarvittaessa niitä täydentävät seudulliset sekä maakunnalliset erityispalvelut. Vammaispalvelujen lähipalveluihin on yhdistetty sosiaalityö, kuntoutus-/palveluohjaus, kotihoidon ohjaus, sekä palvelu- ja ohjattu asuminen. Lisäksi mainittiin myös kuntoutuspalvelut, kuten neuvonta, kuntoutustarvetta ja mahdollisuuksia selvittävä tutkimus, toimintakykyä parantavat ja ylläpitävät terapiat, apuvälinepalvelut sekä sopeutumisvalmennus. Vammaispalvelujen tärkeyttä lähipalveluina korostettiin muistuttamalla, että vammaiset eivät välttämättä pysty asioimaan esimerkiksi puhelimen tai tietokoneen välityksellä tai käyttämään julkisia kulkuvälineitä.

4.3 Lasten ja lapsiperheiden lähipalvelut

Äitiys- ja lastenneuvola esiintyi aineistossa yleisesti lasten ja lapsiperheiden lähipalveluna ja se mainittiin myös ehkäisevien lähipalvelujen yhteydessä. Neuvolapalvelut kuvailtiin universaaleiksi vapaaehtoisuuteen ja leimaamattomuuteen perustuviksi palveluiksi, jotka ovat käyttäjille maksuttomia ja jotka tulevat säilymään pääosin lähipalveluina. Neuvolat voivat toimia myös perhekeskuksissa, joissa tarjotaan muitakin lähipalveluja, kuten perus- ja kouluterveydenhuoltoa sekä lastensuojelun perhesosiaalityön palveluja. Nämä voivat toimia joko saman katon alla, tai eri toimipisteissä, mutta joka tapauksessa tiiviissä yhteistyössä keskenään.

¹² Heikkilältä (2007) löytyy esimerkkejä Keski-Suomen alueen liikkuvasta ja lähipalvelulähtöisestä erityispalvelujen järjestämisestä. Näihin sisältyy lastensuojelun kiertävä erityissosiaalityöntekijä sekä Päihdepalvelusäätiön liikkuva hoidontarpeen arviointityöpari.

Myös päivähoitopalvelut ovat jäämässä lähipalveluiksi, ja aineistossa tulikin esille, että kunnat myös haluavat tätä. Päivähoidon läheisyys nähtiin tärkeänä myös siksi, että lähipalvelussa lapsi pääsee osaksi alueen sosiaalisia verkostoja: mikäli päivähoito on kaukana lapsi voi jäädä lähiyhteisönsä ja kaveriverkoston ulkopuolelle.

Sosiaalistavat syyt ovat yksi perustelu miksi päivähoitolakiin tulee kirjata maininta päivähoidon lähipalveluluonteesta. Pokin (2009, 36) mukaan maininnan ei kuitenkaan tulisi olla kuntia sitova, sillä lähipalveluperiaatteen toteuttaminen ei ole kaikkialla mahdollista. Esimerkkeinä hän mainitsi uudet nopeasti rakentuvat alueet ja harvaan asutut alueet.

Kekkonen (2009, 169) kuitenkin kysyi päivähoidon lähipalvelu-periaatteen osalta:

"Päivähoitopalvelut ovat Paras-uudistuksessa jäämässä peruskuntiin lähipalveluiksi. Lähipalvelu-käsitteen tarkempi sisältö on kuitenkin epäselvä. Voidaankin kysyä, viittaako lähipalveluperiaate lasten omissa asuinympäristöissä sijaitseviin pienimuotoisiin päivähoitoyksiköihin (Salmi 2007) vai kymmenien kilometrien etäisyydelle levittäytyvään seutukunnalliseen palveluverkostoon (Pehkonen 2007)."

Samassa yhteydessä Kekkonen (emt.) mainitsi, että asiakaslähtöisyyden kehittämisen lähipalveluperiaatteen näkökulmasta edellyttää parempaa tietoa siitä, miten perheet itse määrittävät lähipalvelun. Tällainen asiakaslähtöisyyden pohtiminen olikin virkistävä poikkeus aineistossa, jossa lähipalveluja yleisesti ottaen tarkasteltiin enemmän tarjoajan näkökulmasta. Tällöin lähipalvelut määrittyivät enemmän kuntakohtaisiksi eli jokaisessa kunnassa tuotetuiksi palveluiksi (myös terveyskeskuspalvelut), eivätkä niinkään sellaisiksi palveluiksi, jotka ovat lähellä asiakkaan arkea.

4.4 Ikääntyneiden lähipalvelut

Muuttuvan ikärakenteen myötä on puhuttu paljon ikääntyneiden lähipalveluista. Aineistoa analysoitaessa havaittiin, että maininnat lähipalveluista olivat usein yleisluontoista puhetta lähellä olevien lähipalvelujen tärkeydestä ikääntyvien arjessa selviytymiseksi. Lähipalveluita luonnehdittiin samassa yhteydessä varsin tutulla tavalla: ne tuodaan kotiin tai tuotetaan kodin lähellä tai kuntalaisten lähiympäristössä, asukkaat käyttävät niitä toistuvasti tai jopa päivittäin ja että niiden pariin on helppo hakeutua.

Esimerkkeinä ikääntyneille suunnatuista lähipalveluista mainittiin kotihoito ja -palvelu, kotisairaanhoido, omaishoidon tuki, gerontologinen sosiaalityö ja ehkäisevät palvelut. Lisäksi mainittiin dementoituvien lähipalveluista, joita ovat edellä mainit-

tujen lisäksi palvelutarpeen arviointi. Palvelujen läheisyydestäkin löytyi yksi maininta Kyllöseltä & Kurenniemeltä (2003, 37):

"Monelle vanhukselle kahden kilometrin kauppamatka on liian pitkä. Penkkejä tai muita levähdyspaikkoja olisi hyvä olla jopa 200 metrin välein."

Ikääntyneiden neuvontapalvelut luettiin kuuluviksi matalan kynnyksen lähipalveluihin. Lyhyesti sanottuna ne ovat kaikille ikäihmisille kohdennettuja hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä tukevia palveluja. Neuvontapalvelujen tehtävänä on varmistaa, että ikääntyneet saavat tarvitsemaansa hyvinvointiin, terveyteen, palveluihin ja sosiaaliturvaan liittyvää tietoa sekä tarvittaessa ohjausta hakeutua muiden palvelujen piiriin tai palvelutarpeen arviointiin. Neuvontapalveluja toteutetaan esimerkiksi puhelinpalveluina, verkkotiedotuksena tai osana palvelu- tai päiväkeskusten toimintaa. Niitä voidaan järjestää myös liikkuvina palveluina asiakkaan luo etenkin seu-
duilla, joilla julkiset liikenne yhteydet ovat puutteelliset. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2009; Heinola ym. 2010, 36.)

Lähipalveluihin kiinnitettiin aineistossa huomiota myös ikääntyneiden asumisen yhteydessä. Ikääntyneiden palveluja ei voida tulevaisuudessa hoitaa pelkästään palvelutaloja rakentamalla; on kiinnitettävä huomiota myös muihin keinoihin, kuten ikääntyneiden kotona selviytymisen tukemiseen¹³. Lisäksi on huomioitava, että ikääntyneiden muuttohalukkuus on vähäistä: muuton syiksi katsotaan lähinnä liian suuri asunto tai esteettömyyteen liittyvät ongelmat. Yksi lähivuosisien keskeisistä yhteiskuntapoliittisista haasteista onkin sekä asuntojen esteettömyyden parantaminen että lähipalvelujen turvaaminen. Myös niin sanottuja senioritaloja rakennettaessa on kiinnitettävä huomiota lähipalvelujen toimivuuteen. (Välikangas 2006¹⁴.)

Tedre & Pulkkinen (2010) haastattelivat puhelimitse kymmentä harvaanasutun ja pinta-alaltaan suuren maaseutukunnan vanhustyönjohtajaa. Ikäihmisten kotona asumista käsittelevään keskusteluun tutkijat toivat esille, että vanhusten kotona asumista halutaan tukea sekä vanhuspalvelujen laatusuosituksessa että hallitusohjelmassa, mutta määritelmät kodista ovat epäselviä. Esimerkiksi STM:n laatimassa vanhuspalvelujen laatusuosituksessa kodiksi tulkitaan kaikki laitosten ulkopuoliset asumisratkaisut. Samalla koti mielletään myös paikaksi jolla on merkittävä rooli asujan elämänhistoriassa. Päätös vastuu kodiksi kutsuttavan asunnon sijainnista jää siis kunnille. (emt. 7.)

¹³ Kuten Lehtolakin (2008, 35) mainitsee, vanhusten siirto kodeistaan erilaisiin palvelutaloihin ja laitoksiin on kalliimpi vaihtoehto kuin heidän kotona asumisen tukeminen.

¹⁴ Kyseisessä selvitystyössä esiteltiin myös erilaisia ikäihmisten asumiseen liittyviä hyviä käytäntöjä. Välikankaan (2006, 65–73) lähipalveluihin liittämiä hyviä käytäntöjä olivat muun muassa Nokian kaupunginosatalonmiehet, Ilomantsin kyläavustajat sekä erilaiset ikääntyneille suunnatut palveluhakemistot.

Tedre & Pulkkinen tutkimuksen mukaan maaseutukunnissa hoivakysymyksen perusratkaisuna pidettiin vanhuksen muuttoa taajamiin, jonne palveluja on keskitetty. Vanhusten muuttopäätöksiin pyrittiin vaikuttamaan ennen palvelutarpeiden ilmene- mistä, sillä muutto olisi kuitenkin edessä, kun palvelutarpeet ylittävät kunnan aset- tamat etäämmälle annettavan avun kriteerit. Tedre & Pulkkinen (emt. 13) toteavat- kin, että vanhuksat joutuvat valitsemaan kahden perustuslaillisen oikeutensa välillä: he luopuvat joko oikeuksistaan tarpeidensa mukaisiin sosiaali- ja terveystalveluihin tai vaihtoehtoisesti oikeudesta valita asuinpaikkansa. Tutkijat huomauttavat, että jää avoimeksi täytyykö kunnan antama palvelulupaus taajamassakaan.

Haja-asutusalueiden palveluja ovat käsitelleet myös Olsbo-Rusanen & Väänä- nen-Sainio (2003). Heidän selvityksessä on oma lukunsa lähitalveluista ikääntyvien arjen tukena, ja ikääntyvän väestön palveluja käsitellään etenkin lähikauppojen osal- ta. Lähikauppojen toimintaa on laajennettu ikäihmisiä hyödyttävään suuntaan lisää- mällä posti- ja pankkipalveluja sekä lääkemyyntiä ja -jakelua. Tutkijat lisäksi esittä- vät ns. palvelukauppa-ajatuksen, jossa kyläkaupan yhteydessä olisi myös valtion ja kunnan palveluja. Tutkimuksessa käsitellään myös apteekkipalveluita, ikääntyneille suunnattua opastusta verkkoysteysten käyttöön ja ikääntyneiden kotona asumista tukevaa sosiaalitalkkaritoimintaa. (emt. 33–34.)

4.5 Sivistys- ja vapaa-ajan toimen lähitalveluja

Aineistoa hakiessa löytyi myös aineistoa sivistystoimen ja vapaa-ajan sekä kulttuu- rin lähitalveluista (esim. Suomen Kuntaliitto 2007b; 2007c; 2010). Esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaan maakuntasuunnitelmassa laadukkaiden kirjasto- ja vapaa-ajan palvelujen tarjoamista lähitalveluina perusteltiin sosiaalisen pääoman näkökulmalla. Sosiaalinen pääoma nähtiin yhtenä keskeisenä paikallistalouksien menestymistä ja paikallisyhteisöjä tukevana tekijänä, jota voidaan vahvistaa kulttuurin ja taiteen keinoin. (Pohjois-Pohjanmaan liitto 2010.)

Suomen Kuntaliiton aineistoissa kulttuurin lähitalveluiksi määritellään paikallis- ten kulttuuritapahtumien sekä yhdistysten ja organisaatioiden tukeminen sekä huo- mion kiinnittäminen lasten ja erityisryhmien harrastustoimintaan ja niiden saavutet- tavuuteen. Myös kulttuurimaiseman ja kulttuuriperinnön hoito ja vaaliminen näh- dään lähitalveluna. Aineistossa on tähdenntetty, että kulttuurin lähitalvelujen osalta niiden tilaus ja organisointi voidaan tehdä aluelähtöisesti. Esimerkiksi kulttuuripe- rinteen tallentamista ja rakennussuojelua ja -inventointia suoritetaan lähitalveluna mutta tilaaja- ja organisointitaho voi olla alueellinen.

Perusopetusta on luonnehdittu lähitalveluksi, jonka oppilas voi suorittaa kotoa käsin. Päivittäiseen koulumatkaan saisi kulua nykylainsäädännön mukaisesti enin- tään 2,5–3 tuntia (kolmen tunnin raja on niille oppilaille, jotka ovat lukuvuoden alkaessa täyttäneet 13 vuotta). Etenkin peruskoulun alaluokat 1–6 pyritään säilyttä- mään kuntakohtaisina lähitalveluina; tarvittaessa hyödynnetään etäopetusta. Toisen

asteen opetuksen osalta mainitaan, että toisen asteen opetuksen tulisi olla saavutettavissa siten, että koulua voisi käydä kotoa tai valvotussa majoituksessa ainakin yhden tai kahden ensimmäisen opiskeluvuoden aikana. (Suomen Kuntaliitto 2007b; 2010.)

Mainitut aikarajat perustuvat perusopetuslakiin. Samassa yhteydessä mainitaan, että jos perus- tai esiopetusta saavan lapsen koulumatka on viittä kilometriä pidempi, on oppilaalla oikeus maksuttomaan kuljetukseen. Lisäksi kuljetus voidaan myöntää, mikäli koulumatka on oppilaan iän ja muut olosuhteet huomioon ottaen liian vaikea, rasittava tai vaarallinen. (Perusopetuslaki 21.8.1998/628.)¹⁵ Selvitystä tehdessä päätettiin tarkastaa, kuinka moni peruskoululainen on kuljetusetuuden piirissä, ja miten hyvin edellä mainitut laissa määritellyt enimmäisajat toteutuvat (Liite 1).

Koulujen lisäksi aineistosta sai kuvan myös siitä, mitkä ovat liikunnan lähipalveluja. Etenkin lasten ja ikääntyvien sekä erityisryhmien liikuntapalvelut tullaan turvaamaan lähipalveluna esimerkiksi suunnittelemalla koulujen pihoista lähiliikunta- paikkoja tai liikuntapainotteisten vanhainkotien kautta. Muutkin arki- ja lähiliikuntapaikat, kuten koulujen liikuntasalit, kevyen liikenteen väylät, hiihtoladut, ulkoilureitit sekä uimarannat on luokiteltu liikunnan lähipalveluiksi. Lisäksi tuli esille, että yhteistyö kansalaistoiminnan kanssa tulee lisääntymään liikunnan lähipalvelujen järjestämisessä. (Suomen Kuntaliitto 2007b; 2010.)

Nuorisotoimen lähipalveluiksi on Kuntaliiton aineistoissa määritelty nuorisotilat ja nuorten toiminta-, harraste- ja liikuntatilat sekä esimerkiksi kirjastoihin sijoitetut nuorten tiedotus- ja neuvontapisteet. Myös yhdistysten ja harrastusryhmien tukeminen sekä erilaisten leirien, kerhojen ja tapahtumien järjestäminen on määritelty lähipalveluiksi. Myös nuoriso-ohjaaja on yhdistetty lähipalveluihin siinä mielessä, että 1–2 kunnassa voisi olla nuoriso-ohjaaja riippuen kuntien koosta ja välimatkasta (Cederlof 2007).

Kirjaston osalta on todettu, että lähipalvelun periaate toteutuu, kun kirjasto sijaitsee omassa kunnassa tai kirjastoauto vierailee omassa kyläkeskuksessa. Lisäksi kirjaston palvelupisteitä voidaan sijoittaa koulujen, päiväkotien ja erilaisten hoitolaitosten ja päiväkeskusten yhteyteen, joissa ne voisivat toimia myös verkosta varatun aineiston noutopaikkoina. Kirjastojen verkkopalvelut ovat kuitenkin lähipalveluja vain sillä edellytyksellä, että käytettävissä on asiointipäätteitä esimerkiksi kotona, koulussa tai työpaikalla. (Suomen Kuntaliitto 2010.)

Tärkeimpinä kirjastojen lähipalveluina nähtiin etenkin lasten, ikääntyneiden ja erityisryhmien, kuten liikuntarajoitteisten lähipalvelut, koska kyseiset ryhmät eivät useinkaan liiku asuinalueensa ulkopuolella kuten opiskelijat tai työssäkäyvät. Eri-tyisryhmät tarvitsevat tuekseen myös verkkopalveluja. Kirjastoautojen kohdalla mainittiin, että ne voivat tuoda haja-asutusalueille myös muita palveluja. (emt.)

¹⁵ Palvelu voi olla myös lakisääteistä parempaa. Esimerkiksi Sonkajärven kunta kustantaa koulukuljetukset sellaisille luokkien 1–6 oppilaille, joiden koulumatka ylittää kolme kilometriä (Sonkajärvi.fi 2010).

Opetusministeriön kirjastopoliittinen ohjelma 2001–2004 mainitsee kirjastopalvelujen saavutettavuuden laatusuosituksen:

"Kirjasto- ja tietopalvelujen tulisi sijaita niin, että noin 80 %:lla vakinaisesta kunnan väestöstä on palvelupaikkaan enintään kahden kilometrin matka, tai kirjastopysäkki enintään yhden kilometrin päässä. Suositus koskee taajama-alueita. Harvaan asuttujen seutujen ja etäpalveluja tarjoavia kirjastojen erityispiirteet ja kirjastoautopalvelujen erityispiirteet tulee ottaa erikseen huomioon. Mittarina voidaan käyttää myös aikaa: palvelujen olisi oltava esim. enintään 30 minuutin/yhden tunnin matkan päässä." (Opetusministeriö 2001, 133.)

Kirjastojen laatusuositusta ollaan tällä hetkellä uusimassa: ehdotus uudeksi laatusuositukseksi on juuri läpikäynyt kommentointivaiheen. Kirjastoille tehdyssä peruspalveluarviointikyselyssä kirjastot pitivät laatusuosituksista yllä siteerattua vähiten käyttökelpoisena. Sen ongelmina mainittiin mittaamisen vaikeus ja työläys; lisäksi sen koettiin kuvaavan heikosti väestömäärän, taajama-asteen ja palvelualueen suuruuden kannalta erilaisia kuntia. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2010, 33.)

Mainitut ongelmat huomioonottava uusi suositus, jolla pyritään noudattamaan myös nykyhallituksen hallitusohjelman linjasta kirjastojen lähipalveluluonteen vahvistamisesta, olisi seuraavanlainen:

"Palvelut on tehty helposti saavutettaviksi. Suurimmalla osalla kunnan asukkaista on matkaa kirjastoon alle 2 kilometriä tai kirjastoon on hyvät liikenne- yhteydet ja matkustusaika on kohtuullinen (alle puoli tuntia). Kirjastoautos- sa asioivilla on matkaa auton pysäkillä alle kilometri. Kaukana asuville palveluja turvataan erityisjärjestelyin. Liikuntarajoitteisille tai muille erityisryhmille palvelu järjestyy kotiin maksutta." (emt. 36.)¹⁶

4.6 Palvelut Leader-kehittämishjelmissä

Tämän osion kohdalla poikettiin analyysimetodista, sillä Leader-toimintaryhmien kehittämishjelmissä vuosille 2007–2013 ei mainita kovinkaan usein lähipalveluja. Analyysiyksikkönä tässä luvussa käytettiin sanaa palvelut: tavoitteena oli etsiä kylien palvelujen kohentamiseen liittyviä tekstejä. Sinällään analyysiyksikön vaihtoa ei voi pitää huonona valintana, sillä kylien palvelut ja niiden parantaminen voidaan laskea lähipalvelujen parantamiseksi.

¹⁶ Kotiin tuotavia kirjastopalveluja löytyy esimerkiksi Jyväskylästä, jossa on jo useamman vuoden ajan toimitettu kirjoja kotiin kaupunkilaisille, jotka eivät voi asioida itse kirjastossa esimerkiksi vamman, sairauden tai korkean iän takia. Palvelu on maksutonta eikä sillä ole ikärajaa; valikoima kattaa koko Jyväskylän kaupunginkirjaston kokoelman. (Jyväskylä-lehti 2010, 8.)

Tarkempaan analyysiin valikoitui vain osa Suomen 56 Leader-ryhmän kehittämisohjelmista. Valinta tapahtui tekemällä kehittämisohjelmissa haku sanalla palvelu, ja tarkastelemalla, miten paljon niistä puhuttiin kehittämisohjelmassa. Valintaan vaikutti myös tekstin kiinnostavuus, eli tarkempaan tarkasteluun tulivat sellaiset asiakirjat, jotka haun yhteydessä tehdyllä pikaisella silmäyksellä nousivat haun yhteydessä jollakin tavalla esille muusta aineistosta. Kaiken kaikkiaan tarkasteluun tuli 23 toimintaryhmän kehittämisohjelmat.

Kehittämisohjelmissa yleisenä huolenaiheena olivat maaseutualueiden heikentyvät palvelut, vinoutunut ikärakenne sekä nuorten ja työikäisten poismuutto. Huolta aiheutti myös kuntatalouden heikkeneminen, jonka pelättiin keskittävän palvelut suurempiin yksiköihin ja siten kauemmas käyttäjistään. Huoli palvelujen loitonemisesta yhdistettiin myös Paras-hankkeeseen. Kehittämisohjelmissa Paras-hankkeen nähtiin sisältävän myös monia mahdollisuuksia paikallisten toimijoiden aloitteellisuudelle, kuten uusien lähipalvelumallien kehittämiselle ja käyttöönotolle.

Lähipalveluihin yhdistettiin pääasiassa kyläkauppa ja -koulut sekä vanhusten hoivapalvelut. Lähipalvelut pidettiin tärkeinä etenkin siinä mielessä, että ne lisäävät vanhenevan väestön mahdollisuuksia asua kotonaan mahdollisimman pitkään. Tämän osalta haluttiin luoda lisää asumista tukevia lähipalveluja, kuten siivous- ja kotiapua sekä hoivapalveluja. Kehittämisohjelmissa tuli myös esille, että tulevaisuudessa maaseudulla on vanhusten lisäksi muitakin ryhmiä, kuten kesäasukkaat ja lapsiperheet, jotka tarvitsevat lähipalveluja. Lähipalvelujen kehittämiseksi ja turvaamiseksi esitettiin usein yhdistysten ja kolmannen sektorin roolin voimistamista sekä hyvien käytäntöjen ja palvelumallien etsimistä. Oman roolinsa toimintaryhmät kokivat näissä tehtävissä tärkeäksi.

Mielenkiintoisina huomiona voi mainita Jyväskylän ry:n (2009, 26) tavoitteen saada tällä ohjelmakaudella jokaiseen kyläkeskukseen kolme uutta lähipalvelua, joista esimerkkinä mainittiin harrastuspisteet, lähipalvelut ja yritystoiminta. Lisäksi löytyi määritelmä "kylien kokonaisvaltaisista palveluista", joihin kuuluvat koulu, kauppa, talkkari, kotiapu, terveys-, liikunta- ja harrastusmahdollisuudet, julkiset kulkuneuvot sekä etätyömahdollisuudet (Ykkösakseli 2007, 22–23).

Usein mainittu keino palvelujen säilyttämiseksi kylillä oli palveluyrittäjyyteen kannustaminen ja tukeminen. Tulevaisuuden ikäihmisillä on varaa maksaa hoidosta ja he ovat tottuneet käyttämään palveluja. Lisäksi palvelujen verovähennysoikeuden nähtiin lisäävän kiinnostusta ostaa palveluja. Palveluyrittäjyyttä pitäisi kehittämisohjelmien mukaan tukea senkin takia, että kuntatalouden heikkenemisen ja palvelurakennemuutoksen pelätään entisestään heikentävän kunnallisia palveluja. Palveluyrittäjyyden nähtiin myös tuovan maaseudulle uusia asukkaita lisääntyneiden työmahdollisuuksien ja hyvien palvelujen kautta.

Pohjois-Kymen Kasvu (2006, 54) oli aineistossa ainoa, joka näki kehityksessä kohti kaupallisia palveluja myös uhkakuvia. Yhteiskunnan kahtiajakautuminen laadukkaita palveluja hankkiviin hyväosaisiin ja maksukyvyttömiin huono-osaisiin, jotka joutuvat tyytyvään mahdollisesti niukempiin ja laadultaan heikompiin palve-

luihin, koettiin ongelmalliseksi. Toinen samassa yhteydessä esitetty mahdollinen uhkakuva oli, että ylikansalliset hyvinvointialan yritykset "syövät" pienyritykset hintakilpailun kautta, nousevat kuntapalveluissa monopoliasemaan ja nostavat hintatason kohtuuttoman korkealle.

Palveluyrittäjien lisäksi toisena mahdollisena palvelujen järjestäjänä nähtiin kolmas sektori. Jotkut toimintaryhmät puhuivat neljänneestä sektorista, jolla ne tarkoittivat kolmannen sektorin tuottamia maksullisia palveluja. Kuntapalvelujen heiketessä ja loitontuessa yksityiset palvelut eivät välttämättä toimikaan niiden korvaajina, sillä palvelujen kysyntä kylillä voi olla liian pientä kannattavalle liiketoiminnalle. Tällöin yhdistykset ja järjestöt voivat olla mahdollisia palvelujen tarjoajia sekä vapaaehtoistoiminnan että palkkatyön kautta.

Esimerkkeinä tällaisista toiminnoista mainittiin muun muassa lastenhoito-, ruoka-, kauppa-, siivous-, talonmies-, kylvetys- ja päivätoimintapalvelut. Palvelutarpeiden kartoittamisessa nähtiin kuitenkin paljon tehtävää, kuten myös toimijoiden rohkaisemisessa ja kouluttamisessa etenkin hallinnollisten asioiden osalta. Paikalliset olosuhteet tuntevien toimintaryhmien oma panos koettiin tässä kohtaa tärkeäksi. Toimintaryhmät näkivät itsensä myös mahdollisina välittäjäorganisaatioina palvelujen tarvitsijoiden ja tarjoajien välillä.

Vaara-Karjalan Leader ry (2007, 11) on käsitellyt edellisen toimintakauden kokemuksia palvelujen järjestämisestä kolmannen sektorin avulla. Kokemukset eivät kuitenkaan olleet hyviä¹⁷:

"Kylissä kiinteästi tarjottavien peruspalvelujen saatavuuteen ei kehittämissyhdistyksen rahoittamilla hankkeilla pystytä paljoakaan vaikuttamaan. LEADER+-kaudella haluttiin kokeilla muun muassa uusien, kyläyhdistysten ja muiden yhteisöjen toteuttamien palvelumallien toimivuutta. Kokemukset osoittavat että, tähän pystytään vain hyvin harvoin, ja lähinnä kulttuuripalvelujen ja vapaa-ajan viettomahdollisuuksien kohdalla. Sen sijaan hoitopalvelujen järjestäminen yhdistysten toimintana ei näytä laajemmassa mittakaavassa onnistuvan. Toimivin ratkaisu on niiden tarjoaminen yrittäjäpohjalta."

Kylätalojen ja/tai monipalvelupisteiden kehittämistä pidettiin monessa kehittämissuunnitelmassa yhtenä keinona kylien palvelujen parantamiseksi. Normaalin sosiaalisen kanssakäymisen lisäksi monipalvelupisteestä voisi saada palveluja, kuten ateriapalveluja, sairaanhoitoa, päivähoitoa, kylvetystä, kodinhoitopalveluja ja niin edelleen. Lisäksi niistä voisi saada myös kunnallisia ja valtiollisia palveluja, lisäksi myös Internet-pääte nähtiin tärkeänä palveluna. Pääasia kuitenkin olisi saada palvelupis-

¹⁷ Tämän osalta pitää kuitenkin huomioida, että yhden seudun kokemukset eivät välttämättä ole sovellettavissa toisille alueille esimerkiksi yhdistysaktiivisuuden vaihtelun takia.

teet, kuten luonnollisesti myös muut palvelut, profiloitua juuri kyseisen kylän tarpeita vastaaviksi.

Kylätaloihin tai monipalvelupisteisiin on mahdollista perustaa myös kiertävien palvelujen käyntipaikka. Kylätaloilla käyvien avustajien tai työntekijöiden lisäksi puhuttiin myös kotiin tuotavista parturi- ja hierojapalveluista sekä kuntien, paikallisten yritysten ja yhdistysten pitämistä palvelubusseista. Bussit voisivat tarjota perinteisten kirjasto- ja kauppapalvelujen lisäksi terveydenhoito- ja hyvinvointipalveluja sekä kulttuuri- ja tietotekniikkapalveluja.

Myös kylien ja kylien asukkaiden oma rooli palvelujen säilyttämisessä ja kehittämisessä nähtiin tärkeänä. Kylä- ja asukasyhdistyksien pitäisi ottaa enemmän vastuuta toimintojen järjestämisessä, laatimalla muun muassa kyläsuunnitelmia ja palvelukartoituksia sekä parantamalla palvelujen kysynnän ja tarjonnan kohtaamista. Kylien asukkaiden pitäisi suosia omaa lähikauppaansa kuntakeskusten markettien sijaan¹⁸ ja osata suunnitella matkojaan ja kulkemisiaan niin, että kimppekyydit olisivat mahdollisia. Lisäksi kyläläisten pitäisi oppia tarvittaessa myös maksamaan naapurivastausta, etteivät lumitöiden, talkkaripalvelujen tai lumitöiden kaltaiset palvelut häviä.

Naapurivastusta sekä kimppekyytien osalta kannattaa kuitenkin huomata se, että etenkin ikääntyvien asennemaailmassa esiintyvä itsekseen pärjäämisen ihanne saattaa estää naapurivastusta ja kimppekyytien pyytämisen. Myös kylien yhteisöllisyyden heikentyminen vaikeuttaa naapurivastusta yleistymistä. (Lehtola 2007, 71). Riikonen (2008, 47) nostaa kimppekyytien osalta esille myös yksityisyyteen liittyvät ongelmat; miten esimerkiksi kertoa kimppekyydin tarpeesta terveyskeskuskäynnin hoitamiseksi.

Myös sähköiset palvelut mainittiin kylien palvelutarjonnan säilyttäjäksi. Nopeat tietoliikennemahdollisuudet nähtiin oleellisina etätyöskentelyn kannalta ja matkustustarpeen vähentäjänä. Sähköisten palvelujen kehittäminen vanhusväestön tarpeisiin mahdollistaisi pidemmän kotona asumisen, ja etäopiskelun ansiosta syrjäseutujenkin opiskelumahdollisuudet olisivat nykyistä paremmat. Kehittämishjelmissä kuitenkin myönnettiin, että tarvetta palvelujen kehittämiseen, etenkin vanhusväestön atk-kouluttamiseen, tietoliikenneyhteyksien parantamiseen ja yhteisten nettipisteiden lisäämiseen on vielä paljon.

¹⁸ On yleistä, että työmatkalla ja/tai muiden palvelujen hakumatalla käydään ostoksilla isossa marketissa, mistä oli myös joitakin huolestuneita mainintoja aineistossa. Asiakasmäärät ja myynti määrittelevät kaupallisten palvelujen sijaintia, joten lähikaupan säilymiseen voi vaikuttaa asioimalla siellä ja tekemällä siellä isompia ostoksia. Kyläkauppoja myös tuetaan valtion myöntämän investointituen muodossa. Varsinainen kyläkauppojen toimintatuki oli käytössä 1980-luvulla ja se lakkautettiin lamavuonna 1992 (Helsingin Sanomat 12.12.2003 ja 8.6.2007.)

5 Lähipalvelujen täydentäjät

Sähköiset ja liikkuvat palvelut esiintyivät aineistossa useaan otteeseen lähipalvelujen täydentäjinä tai niiden korvaajina. Koska sähköiset ja liikkuvat palvelut vaikuttavat lähipalvelujen saavutettavuuteen, tultiin selvitystä laadittaessa siihen tulokseen, että ne ansaitsevat oman lukunsa.

Vaikka sähköiset ja liikkuvat palvelut esiintyivät aineistossa useaan otteeseen, käsiteltiin tietoliikenneyhteyksiä pääasiallisesti vain Leader-kehittämishjelmissä. Muussa aineistossa asiaa ei käsitelty juuri lainkaan lukuun ottamatta joitakin mainintoja nopeiden yhteyksien tärkeydestä. Jos sähköisiä palveluja kuitenkin halutaan lähipalvelujen korvaajiksi ja/tai täydentäjiksi, olisi loogista kiinnittää huomiota myös nopeiden laajakaistayhteyksien saatavuuteen etenkin maaseudulla. Kaupungeissa yhteyksien saatavuus ja toimivuus eivät ole ongelma, mutta toisaalta kaupungeissa on helpompi saada myös perinteisiä palveluja. Lisäksi maaseudun laajakaistayhteyksien kehittäminen olisi hyvä asia myös etätyömahdollisuuksien kannalta.

Asiaan onkin kiinnitetty huomiota. Heinäkuun alussa voimaantulleen lain myötä yhden megabitin laajakaistayhteys lasketaan perusviestintäpalveluksi, joka toteutetaan teleoperaattoreille suunnatun yleispalveluvelvoitteen kautta. Yhteyden on oltava kohtuuhintainen, mutta valvonta jää kuluttajien vastuulle: ratkaisut hinnan kohtuullisuudesta tehdään kuluttajien valitusten perusteella. (YLE uutiset 1.7.2010.) Aika näyttää, miten hyvin lakiuudistus toteutuu, eli tulevatko nämä "yleispalveluyhteydet" toimimaan luvutulla nopeudella ja varmasti ilman katkoksia. Samaten nähtäväksi jää niiden hinta.

Lisäksi käynnissä on valtion Laajakaista kaikille -hanke, jossa tavoitteena on saada vuoteen 2015 mennessä yli 99 % väestöstä vähintään kahden kilometrin etäisyydelle sadan megabitin valokuituverkosta. Taajamiin yhteydet rakennetaan markkinaehtoisesti, ja haja-asutusalueille tarjotaan valtion tukea. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2010a.) Tämän osalta kuntien aktiivisuus on tärkeää. Esimerkiksi Karviassa kunta tukee valokuituverkon rakentamista, jolloin haja-asutusalueille saadaan nopeiden laajakaistayhteyksien lisäksi myös paremmin näkyvä digitelevisio iptv-palvelulla (Maaseudun Tulevaisuus 11.6.2010).

Kansalaisbarometri 2009:ssä (STKL 2009, 147–150) tuli esille, että kiinnostus verkkoasointia kohtaan laskee iän myötä selvästi. Vaikka ikääntyneille suunnattua atk-koulutusta pitääkin lisätä ja heidän ennakkoluulojaan uutta teknologiaa kohtaan lieventää, ei verkkoasointi siis aina ole tehokas vastaus palvelujen loitontumiseen. On myös otettava huomioon, ettei kaikilla ole mahdollisuuksia tai mielenkiintoa tietokoneen ja Internet-yhteyden hankkimiseen.

Tämän osalta yhtenä ratkaisuna ovat erilaisia valtiollisia ja kunnallisia palveluja sisältävät yhteispalvelupisteet, jotka ovat koko ajan yleistymässä. Esimerkiksi Pohjois-Savossa Kela sulkee toimipisteensä viideltä paikkakunnalta. Toimipisteet suun-

nitellaan korvattavaksi yhteispalvelupisteillä, joista saa myös kunnan, maistraatin ja TE-toimiston palveluja (YLE Savo 17.6.2010). Yhteispalvelupisteidenkin osalta on kiinnitettävä huomiota niiden saavutettavuuteen. Olisi hyvä, että sellaiseen voi päästä joukkoliikenteen keinoin vähintään pari kertaa viikossa.

Valtiovarainministeriö järjesti vuosina 2008–2010 yhteispalvelun laajentamishankkeen, jonka aikana lisättiin palvelupisteiden määrää ja laajennettiin olemassa olevien pisteiden palvelutarjontaa. Hankkeen toiminta-aikana syntyi 20 uutta yhteispalvelupistettä ja muilla keinoilla, kuten valtionavustuksilla, syntyy vuoden 2010 aikana vielä 30 yhteispalvelupistettä lisää. Hankkeen myötä päätettiin myös jatkaa onnistunutta etäpalveluprojektia, jossa asiakas on palvelupisteestä käsin etäyhteydessä kunkin palvelutarjoajan asiantuntijoihin. Hankkeessa tuli lisäksi esille tarve selvittää säädösmuutostarve yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden yhteispalveluun osallistumisen mahdollistamiseksi. (Valtiovarainministeriö 2010b.)

Yhteispalveluhankkeen loppuraportissa ei kiinnitetty kovin paljoa huomiota palvelupisteiden saavutettavuuteen. Raportissa mainittiin vain yhteispalvelun pyrkimyksistä siihen, että *"palvelut ovat kansalaisten kohtuudella saavutettavissa siltä osin, kuin palvelujen saaminen edellyttää henkilökohtaista asiointia viranomaisissa"*. (emt. 13.) Itse palvelupiste on määritelty sellaiseksi, josta saa vähintään kahden eri viranomaisen (keskeisimpinä toimijoina kunnat, Kela, TE-toimistot, poliisin lupa- ja palvelut, maistraatti sekä verohallinto) palveluja. Palvelupisteiden työntekijät hoitavat lähinnä asioiden vireillepanoon ja neuvontaan liittyviä tehtäviä. (Yhteispalvelu.fi 2010.)

Toinen keino palvelujen saavutettavuuden parantamiseksi ovat liikkuvat palvelut. Kuntien yleisimmät lähipalvelut haja-asutusalueilla ovat kirjastoauto sekä lähinnä vanhuksille suunnatut kotipalvelu ja -sairaanhoito. Näihin on mahdollista yhdistää kuriiritoimintaa, kuten pienten ostosten kuljetuspalvelua. (Riikonen 2008, 48.) Kirjastoautoihin on myös lisätty muitakin kuin kirjastopalveluja. Suomen Kuntaliitto (2009, 13–14) on nostanut Leppävirran monipalveluauto Tildan hyväksi esimerkiksi toimivasta monipalveluautosta, josta saa myös terveys-, kyyti- ja kuljetuspalveluja. Todellisuudessa Tildan käyttö on kuitenkin suhteellisen vähäistä; onkin esitetty että sen markkinointia voisi lisätä ja toimintaa kehittää esimerkiksi lisäämällä yhteistyötä sosiaalitoimen kanssa (Vahtero 2010).

5.1 Muita tärkeitä palveluja

Liikennepalvelut ovat tärkeitä sekä lähipalvelujen käytön että haja-asutusalueiden asukkaiden arjen sujuvuuden kannalta. Joukkoliikenne mainittiin aineistossa muutamaaan otteeseen lähipalveluna. Julkiselle liikenteelle onkin määritelty peruspalvelutaso, jonka mukaan esimerkiksi kuntien sisäisessä liikenteessä myös autottomien tulee päästä asioimaan kuntakeskuksessa vähintään kaksi kertaa viikossa. Ilta- ja viikonloppuyhteyksiä ei kuitenkaan ole määritelty peruspalvelutasoksi. Haja-

asutusalueilta siis pitäisi päästä palveluiden pariin melko säännöllisesti, mutta peruspalvelutason toteutumisessa on puutteita kuntien sisäisen palveluliikenteen kohdalla. (Riikonen 2008, 12–13.)

Kela maksaa korvauksia julkiseen tai yksityiseen sairaanhoitoon, raskauteen ja synnytykseen sekä osin kuntoutukseen liittyvistä matkoista.¹⁹ Myös oman auton käytöstä voi saada korvauksia. Vuonna 2009 Kela maksoi matkakorvauksia yhteensä 234,3 miljoonaa euroa, josta noin 35 prosenttia oli korvauksia ambulanssimatkoista. Vuonna 1999 matkakorvauksia maksettiin 99,2 miljoonaa euroa: ambulanssikorvausten osuus oli tuolloin 40 prosenttia. Kelan kulujen kasvua onkin selitetty väestön ikääntymisen lisäksi joukkoliikenteen supistuksilla. (Kela 2005; Kela 2010; Kela 2010a; 125; Kela 2010b, 9.) Olisi mielenkiintoista tietää, miten suuri vaikutus joukkoliikenteen supistuksilla on ollut matkakorvausten kasvuun, eli miten paljon esimerkiksi miljoonan euron vähennys joukkoliikenteen tuissa lisää Kelan maksamia matkakorvauksia.

Tutkimuksissa on tullut esille suomalaisten halu joukkoliikennepysäkin läheisyyteen ja joukkoliikenteen arvostaminen. Mäntylän tutkimuksessa (2003, 25) kolmannes vastaajista piti linja-autoyhteyden säilymistä kodin lähellä tärkeänä, vaikka vain neljännes vastaajista ilmoitti sitä käyttävänsä. Samoin itäsuomalaisia käsitelleessä tutkimuksessa tuli ilmi, että omaa autoa käyttävistä kotitalouksista 53 % piti linja-autoyhteyksiä tärkeinä tai erittäin tärkeinä (Siltaniemi ym. 2008, 176). Kaskisaaren ym. (2010, 35) kyselyssä joukkoliikennepysäkin läheisyys sai kaikkien vastaajaryhmien tuen.

Palvelujen osalta myös tieverkoston kunto on tärkeää. Lehtolan (2007a, 51) mukaan perustienpidon rahoitus riittää nykykunnan säilyttämiseksi päätieverkolla, mutta alemman tieverkon kunnon ennakoidaan heikkenevän. Ongelmista huolimatta teillä riittää käyttäjiä. Elinkeinoelämän kannalta tärkeitä ovat puun- ja maidonkuljetukset. Lisäksi syrjäisemmillä seuduilla on asukkaita, joille pitää viedä paikan päälle kotipalvelun, -sairaanhoidon ja ensihoidon kaltaisia palveluja. Myös muiden liikkuvien palvelujen tarjonta vaikeutuu tienpidon heikkenemisen myötä joukkoliikennepalveluista ja työmatkaliikenteestä puhumattakaan.

Toinen tärkeä palvelu ja tieverkon käyttäjä on postipalvelut. Tietoverkkojen aikakaudellakin lähetetään yhä perinteistä postia. Lisäksi verkkokaupat ja postimyynti ovat tärkeitä haja-asutusalueiden kaupallisten palvelujen täydentäjiä. Postipalveluja ei aineistossa liitetty lähipalveluihin, mutta lain mukaan ne voi rinnastaa ainakin kuntakohtaiseksi palveluksi. Postipalvelulain neljännen pykälän mukaan palvelun tarjoajan on ylläpidettävä jokaisessa kunnassa vähintään yhtä toimipistettä. Postipalvelujen saatavuutta järjestettäessä on otettava huomioon kunnan asukasluku, pinta-ala, kunnassa ilmenevät asiointitarpeet ja muut paikalliset olosuhteet. (Postipalvelulaki 6.4.2001/313.)

¹⁹ Matkakulujen omavastuuosuus on 9,25€ Omavastuiden ylittäessä vuoden aikana 157,25 euron rajan Kela korvaa matkat kokonaan.

Postipalvelulakia ollaan uudistamassa. Ehdotuksen mukaan toimipisteen sijainti ei olisi enää sidoksissa kuntaan kuntaliitosten takia. Asioinnin suuntautuminenkaan ei ole enää sidoksissa kuntarajoihin. Lakiehdotuksen mukaan toimipisteen pitäisi sijaita kohtuullisen matkan päässä palvelun käyttäjän vakituisesta asunnosta. Ehdotuksessa myönnetään, että kohtuullisen matkan määrittely on vaikeaa. Tietä pitkin mitattuna 95 % kotitalouksista sijaitsee 11 kilometrin päässä postin toimipaikasta, mutta koska luku pitää sisällään sekä kaupunkialueet että harvaan asutut alueet, voi vaihteluväli olla melko suuri. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2010, 76–78.)

Kohtuullisen matkan perusteeksi ehdotetaan voimassa olevan lain mukaisten kriteerien lisäksi palvelujen sijaintia yleensä. Koska ihmisten asiointitarve ei ole kuntarajoista riippuvaista, on tarkasteltava myös sitä, minne heidän asiointinsa kohdistuu.²⁰ Ehdotuksessa tulee esille myös liikkuvien palvelujen järjestäminen: syrjäseuduilla voisi liikkua postia kuljettavien autojen ohella postipalveluja tarjoavia autoja. Lisäksi ehdotetaan, että postipalvelujen tarjoaja voi täydentää normaalia toimipaikkaverkkoa palveluiltaan suppeammilla toimipisteillä. Tästä esimerkkinä ovat noutopisteet, joihin voi jättää lähetyksiä rajatusti. (emt.)

Postipalveluista on otettava huomioon myös postin laatikkokanto, jonka Lehtola (2008, 24) määritteli lähiympäristön palveluksi. Postinjakeluun ei lakiehdotuksen mukaan tulisi suuria muutoksia. Kirjelähetykset jaettaisiin pientaloihin paikalliset olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisen matkan päässä postin saajasta olevaan laitteeseen tai rakennelmaan, siis aivan kuin nykyllaissakin määritellään. Kerrostaloihin kirjelähetykset jaettaisiin asiakaskohtaisesti asuinhuoneistoihin tai yhteisellä päätöksellä lokerikkoihin. Lakiehdotuksessa mainitaan myös uusi säännös, jonka mukaan liikuntaesteisyys ja vähintään 80 vuoden ikä otettaisiin postinjakelussa tarkemmin huomioon, mutta kuitenkin vasta postin saajan pyynnöstä. (Postipalvelulaki 6.4.2001/313, Liikenne- ja viestintäministeriö 2010.)

Laissa määriteltyjen asioiden lisäksi posti voi tarjota muita kuin perinteiseen postinjakeluun liittyviä palveluja. Pudasjärvellä Itella kuljettaa vanhuksille terveyskeskuksen keittiössä valmistettuja aterioita kolme kertaa viikossa (Pudasjärvi-lehti 2009, 6). Loimaalla samankaltainen kokeilu on viety pidemmälle: siellä posti kuljettaa vanhuksille postin lisäksi lämpimän aterian joka arkipäivä ja viikonloppuja varten toimitetaan itse lämmitettävät kylmäateriat. Näin lähihoitajien aikaa säästyy hoitotyöhön. Loimaalla Itella on myös kuljettanut kaupasta tavaroita asiakkaille. (Helsingin Sanomat 25.6.2010.)

Viime aikoina on kiinnitetty huomiota harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalveluihin (Sisäasiainministeriö 2009). Esimerkiksi poliisin ja pelastustoimen häly-

²⁰ Lehtola (2008, 25) mainitsee että ihmisten liikkuminen ei ole kuntarajoista riippuvais- ta, vaan päivittäinen liikkuminen on seudullista. Jos kerta postin asiointipisteessä pitää huomioida ihmisten asioinnin seudullinen kohdistuminen ja palvelujen sijainti yleensä, niin voi kuvitella että lakiehdotuksen mukaiset postin asiointipisteet ovat luokiteltavissa seudullisiksi palveluiksi.

tyspalveluja sekä ensihoitoa voidaan pitää paikan päälle tuotavina lähipalveluina. Näissä palveluissa ensiarvoisen tärkeää on nopea saatavuus, joka ei toteudu, mikäli toimipisteverkko on liian harva. Puutteita näiden palvelujen saatavuudessa ei myöskään voi paikata etäpalveluilla. Kansalaisten alkusammutusvalmiuksia ja ensiaputaitoja on syytä parantaa, mutta nämäkään taidot eivät voi korvata asiantuntijoiden antamaa apua.

Haja-asutusalueiden turvallisuuspalveluissa nähdään ongelmallisina muun muassa organisaatiouudistukset, kuntien säästötoimet sekä väestön ikääntyminen ja väheneminen. Poliisin siirtyminen maakunnallisiin poliisilaitoksiin ei ole esimerkiksi Itä-Suomen osalta sujunut ongelmitta sen paremmin hälytysvalmiuden kuin rikostutkinnaan suhteen. (Itä-Suomen AVI 2010). Terveystieteiden tutkimuskeskuksen tutkimuksen mukaan ei tiedetä, millainen tosiasiallinen vaikutus tulee olemaan sairaankuljetuksen järjestämistä vastaavien siirtämisellä kunnilta sairaanhoitopiireille. Sosiaali- ja terveysministeriön (2010c) mukaan nykyisen tilanteen ei pitäisi muuttua.

Kuntien heikko taloustilanne vaikuttaa pelastustoimeen paloasemaverkon tiheyden sekä kalustoinvestointien ja kehittämisen osalta²¹. Haja-asutusalueiden pelastustoimelle tuottaa ongelmia myös väestön ikääntyminen ja poismuutto, sillä siellä pelastustoimesta vastaavat sivutoimiset sammutusmiehet/vapaapalokuntalaiset. Palokuntatoimintaan sopivan väestön muuttaessa kasvukeskuksiin haja-asutusalueiden palokunnat uhkaavat kadota. Henkilöstöongelmia on myös haja-asutusalueiden terveyspalveluilla, sillä niihinkin on vaikea rekrytoida pätevää henkilöstöä. (Sisäasiainministeriö 2009.)

Peruspalveluja arvioidessaan aluehallintovirastot tarkkailevat muun muassa kansalaisten tyytyväisyyttä turvallisuuspalveluihin sekä poliisin ja pelastustoimen nopean avun saapumista. Poliisin osalta tarkastellaan, kuinka nopeasti poliisi saapuu paikalle korkeariskisissä tehtävissä ja verrataan sitä poliisilaitoksen itselleen asettamaan tavoiteaikaan. Ajat ovat keskimääräisiä aikoja ja ne voivat pitää sisällään huomattavaa vaihtelua²². Pelastustoimen osalta tarkastellaan sisäasiainministeriön asettaman palvelutavoitteen toteutumista, kuten sitä, miten nopeasti yhteensä neljän hengen vahvuinen pelastusyksikkö saapuu neljälle muun muassa asukasluvun, rakennuskannan ja teollisuuden mukaan määritellylle riskialueelle. (Ks. esim. Itä-Suomen AVI 2010.)

Pelastustoimen I-riskialue on tavoitettava enintään kuudessa ja II-alue kymmenessä minuutissa. Haja-asutusalueet lukeutuvat III-alueeseen, joka pitää saavuttaa 20 minuutin sisällä sekä etenkin IV-alueeseen, jolle ei ole asetettu tavoiteaikoja. III-

²¹ On muistettava, että kunnat vastaavat yhdessä pelastustoimen järjestämisestä valtioneuvoston määräämillä alueilla, eli puhutaan alueellisesta pelastustoimesta (Pelastuslaki 13.6.2003/468). Poliisi on valtiollinen toimija, eikä kuntatalous vaikuta sen rahoitukseen.

²² Esimerkiksi vuonna 2008 Länsi-Suomen läänissä poliisin toimintavalmiusaika vaihteli välillä 12,9–75,8 minuuttia. Poliisin paikalle tulo kesti pisimpään maaseutumaisissa kunnissa. (Sisäasiainministeriö 2009.)

alueen osalta ajat alittuvat reilusti: se tavoitetaan koko maan osalta keskimäärin vajaassa kahdeksassa minuutissa ja tavoiteaika ylittyy vain prosentissa hälytyksistä. IV-alueetkin tavoitetaan yleisesti ottaen alle 20 minuutissa. Tilanne on siis melko hyvä, eikä mainittuja aikarajoja voi ylittääkään sillä lain mukaan aluehallintovirasto voi asettaa uhkasakon palvelutasossa esiintyvien epäkohtien korjaamiseksi. (Pelastuslaki 13.6.2003/468; Sisäasianministeriö 2009; Pohjois-Suomen AVI 2010).

6 Johtopäätökset

Aineistosta kävi ilmi, että varsin monet asiat voivat olla lähipalvelua. Useimmiten lähipalveluiksi määrittyi asiakkaan kotikunnassa tai oman kunnan terveyskeskuksessa sijaitseva palvelu. Lähipalvelut ovat usein kunnan toimintaa, mutta niitä on mahdollista järjestää myös esimerkiksi maakunnallisena yhteistyönä tai ostopalveluina. Useassa yhteydessä tuli esille, että tällöinkin jokaisessa kunnassa tulisi olla vähintään yksi palvelupiste. Suomen Kuntaliiton (2007) palvelujaottelua (ks. luku 4.1) ja kansallisen terveysprojektin (Sosiaali- ja terveysministeriö 2002) määritelmää (ks. luku 4.2) terveydenhuollon lähipalveluista käytettiin usein lähipalveluista puhuttaessa.

Lähipalveluja käsiteltiin pääasiallisesti niiden tarjoajien näkökulmasta, eikä niinkään käyttäjien näkökulmasta. Käyttäjänäkökulman huomioon ottavaa aineistoa oli eniten lasten ja lapsiperheiden sekä ikääntyneiden lähipalvelujen kohdalla. Tarjoajien näkökulman korostuminen johtuu todennäköisesti aineiston luonteesta: aineisto oli pääasiallisesti päättäjille suunnattuja ehdotuksia ja opastekstejä, joissa saatettiin selittää miksi jotain palvelua on tarjottava lähipalveluna. "Luonnollisen" poikkeuksen tästä säännöstä muodostivat Leader-kehittämishjelmat, joissa palveluja tarkasteltiin usein kyläyhteisön näkökulmasta.

Aineistossa mainittiin lähipalveluiksi monia kuntien lakisäätteisiä sosiaali- ja terveyspalveluja, joita ovat esimerkiksi kotipalvelu, päivähoido, päihdehuolto ja koulu- sekä opiskeluterveydenhuolto. Myös neuvolat ja vanhustenhoito määriteltiin usein lähipalveluiksi. Lähipalveluiksi nähtiin myös kotiin tuotavat palvelut, kuten kotihoito ja -sairaanhoido sekä kirjastoauton kaltaiset liikkuvat palvelut. Sähköiset palvelut nähtiin joko lähipalvelujen täydentäjinä tai korvaajina.

Ajan hengen mukaisesti aineistosta nousi esille kolmannen sektorin rooli lähipalvelujen järjestäjinä. Tämä koski etenkin kylien palveluja, mutta kolmas sektori tuli esille myös liikuntapalvelujen ja ikäihmisten neuvontapalvelujen yhteydessä. Toinen ajankohtainen teema eli ilmastonmuutos ei saanut suurta roolia aineistossa. Vain Oulun kaupunki (2009) ja Motiva (2009) puhuivat lähipalvelujen yhteydessä liikenteen hiilidioksidipäästöistä ja muistuttivat lähipalvelujen vähentävän autoilun tarvetta.

Aineistossa tuli muutamaan otteeseen esille lähipalvelujen merkitys ihmisten sosiaalistajina. Ne kiinnostavat ihmisen lähiympäristöönsä ja ovat luomassa sosiaalisia verkostoja sekä sosiaalista pääomaa toimimalla toistensa lähellä asuvien ihmisten kohtauspaikkoina. Lähipalvelut esiintyivät myös ikääntyneiden elämänlaadun parantajina: ne mahdollistavat ikääntyneiden kotona selviytymisen ja mahdollisimman pitkälle jatkuvan itsenäisen elämän. Erilaisia lähipalvelujen määritelmiä eri-ikäisille ei kuitenkaan esiintynyt. Aineistosta ei käynyt ilmi, millä kriteerillä esimerkiksi

terveyskeskus on lähipalvelua nuorille tai työssäkäyville. Ikäihmisten kohdalla mainittiin kuitenkin, että kahden kilometrin kauppamatka on vanhuksille liian pitkä. Tätä voi soveltaa myös muihin asiointipaikkoihin.

6.1 Etäisyydet palveluihin

Alueelliset erot ja etäisyydet palveluihin otettiin huomioon ainoastaan luvussa 4.2.2 mainittujen päivystyspoliklinikoiden osalta. Aineistosta kävi ilmi, että harvaan asutuilla alueilla päivystyksen toimipaikkoja tulee olla enintään reilun kahden tunnin matkan eli 200 kilometrin päässä. Jo mainittua kahden kilometrin kauppamatkaa lukuun ottamatta analyysiosion aineistossa ei käsitelty etäisyyksiä lähipalveluihin. Kirjallisuuskatsauksessa käsitellyistä tutkimuksista voi kuitenkin saada jonkinlaisen käsityksen siitä, millaisia etäisyyksiä ihmiset ovat valmiita hyväksymään palvelua hakiessaan (liite 2).

Yhteenvetona kyseisten tutkimusten tuloksista voi sanoa, että lähipalvelut voisivat olla kaupunkilaisten mielestä 2–4 kilometrin, taajamissa ja kirkonkylissä 3–5 kilometrin ja maaseudulla 5–9 kilometrin etäisyydellä kodista. Terveyskeskus voi sijaita kauempana, mutta kaupan pitäisi olla kaikkein lähimpänä. Tietenkin on muistettava, että siedettävät etäisyydet vaihtelevat liikkumismahdollisuuksien mukaan: esimerkiksi vanhemmat ihmiset ja autottomat haluavat palveluja lähemmäksi.²³

Asiakasnäkökulman tiedostavassa politiikassa kansalaisten sietämät enimmäisetäisyydet otetaan huomioon palveluja suunniteltaessa. Maksimietäisyyksien ylityksiä pyritään kompensoimaan esimerkiksi parantamalla joukkoliikenneyhteyksiä. On myös otettava huomioon, että vaikka maksimietäisyys alittuisikin, voi palvelu silti olla vaikeasti saavutettavissa esimerkiksi liikuntavammaisille. Asiasta antaa hyvän esimerkin perusopetuslaki, jonka mukaan oppilaalla on oikeus koulukuljetukseen myös silloin, kun koulumatka muodostuu oppilaalle hänen ikänsä ja muut olosuhteet huomioiden liian rasittavaksi, vaikeaksi tai vaaralliseksi (Perusopetuslaki 21.8.1998/628).

Kuinka suurta osaa kansasta pitkät etäisyydet sitten koskettavat? Keränen (2003) teki paikkatieto-ohjelmalla tutkimuksen maaseudun palvelujen saavutettavuudesta. Hänen mukaan yli 20 kilometrin etäisyydellä lähimmästä taajamasta asui 130 000 asukasta ja yli 15 kilometrin etäisyydellä lähimmästä kaupasta 111 000 asukasta. Maaseutuväestöllä oli taajamaan matkaa keskimäärin kymmenen kilometriä ja kauppaan seitsemän kilometriä. Noin viidesosa niistä ihmisistä, jotka asuivat kauka-

²³ Kirjallisuuskatsauksessa ja aineistossa esiintyneiden tietojen pohjalta pystyi myös määrittelemään ajallisen matkan sekä kävelyetäisyyden palveluihin: ajallisesti matka ei saisi kestää enempää kuin puoli tuntia, ja kävelyetäisyys saisi olla enintään kaksi kilometriä (ikäntyneille kilometri). On kuitenkin huomioitava, että nämä eivät välttämättä ole kansalaisten sietämiä etäisyyksiä.

na palveluista, oli yli 65-vuotiaita. Tutkimuksen tiedot ovat vuodelta 2000. Kyläkaupat ovat kymmenessä vuodessa vähentyneet, eikä taajamissakaan ole enää välttämättä saatavilla yhtä hyviä palveluja. Vaikka maaseudulla asuu vähemmän ihmisiä kuin aikaisemmin, on todennäköistä, että yli 100 000 ihmistä eli noin kaksi prosenttia suomalaisista asuu tälläkin hetkellä kaukana palveluista.

6.2 Lähipalvelujen määrittely on monimutkaista

Lähipalveluja voi aineiston pohjalta kuvailla tiivistetysti muutaman yleisen tason määritelmän avulla:

- **Asiointikertojen tiheys.** Lähipalvelu on arkipäiväistä; se koskettaa suuria ihmisjoukkoja lähes päivittäin. Peruskoulu ja terveydenhoitajan vastaanotto ovat lähipalveluja, yliopisto ja silmälääkärin vastaanotto eivät.
- **Asiakaspohja.** Lähipalvelulle löytyy tarpeeksi asiakkaita muutaman tuhannen ihmisen joukosta. Tällöin kirjasto ja päivahoito ovat lähipalveluja, ooppera ja mielenterveyskeskus eivät.
- **Saavutettavuus.** Kynnyksen lähipalvelun käyttöön on oltava matala matkustamisen näkökulmasta. Mikäli asiakas kokee että palvelu on kaukana tai sinne on muuten vaikea mennä, hän käyttää palvelua vasta äärimmäisessä tarpeessa mikäli silloinkaan.
- **Ihmisläheisyys.** Palvelun käyttökynnyksen on oltava matala myös ihmisläheisyyden näkökulmasta, eli palvelun on oltava asiakkaita huomioivaa jotta he käyttäisivät palvelua mielellään.

Lähipalvelujen pitäisi siis täyttää ainakin nämä määritelmät. Saavutettavuus on näistä määritelmistä joustavin, eli saavutettavuutta voidaan parantaa tiheän toimipisteverkon lisäksi myös kuljetus- ja joukkoliikennejärjestelyjen, etäpalveluin sekä liikuvien työntekijöiden ja palvelujen avulla. Parhaimmassa tapauksessa lähipalvelun saavutettavuutta parannetaan tuomalla palvelu kotiin asti.

Mitkä nykyisistä palveluista sitten ovat lähipalveluja? Kriteerejä väljästi soveltaen esimerkiksi neuvolat ja päiväkodit ovat lähipalvelua, samoin kotihoito- ja kotisairaanhoido. Näitä kaikkia voi pitää arkipäiväisenä palveluna, joille löytyy tarpeeksi asiakkaita muutaman tuhannen asukkaan joukosta. Kaikki ovat myös ihmisläheisiä palveluja. Lisäksi jälkimmäiset ovat kotiin tuotavina palveluina helposti saavutettavissa, kun taas neuvolat ja päiväkodit voivat todellisuudessa olla vaikeasti saavutettavissa.

Lähipalvelut voivat siis sisältää mitä tahansa koulusta pistosvälineiden vaihtoon. Tämän takia käsitettä onkin tarkennettava, mutta millä tavalla? Se onkin jo vaikeampi kysymys. Eri käyttöyhteyksien luetteleminen kuvaa sitä, mitä lähipalveluilla käytännössä tarkoitetaan. Yhtenäistä määritelmää, jos sellaista on lähipalveluille ylipäätään mahdollista luoda, tällä keinoin ei kuitenkaan saavuteta.

Lähipalvelujen käsitettä voi tarkentaa puhumalla sosiaalihuollon lähipalveluista, terveydenhuollon lähipalveluista, lapsiperheiden lähipalveluista ja niin edelleen. On kuitenkin muistettava, että näidenkin tarkennusten sisällä on vaihtelua. Lisäksi on pohdittava, millä kriteereillä käsitettä halutaan täsmentää. Käytetäänkö palvelun oletettua asiakasryhmää, palvelun alaa vai aluetta jolla palvelut sijaitsevat? Nämäkin asiat vaikuttavat siihen, mitä kaikkea lähipalveluihin kuuluu ja miten ne määrittyvät.

Lähipalvelujen tarkennusten osalta on otettava huomioon useita toisiinsa liittyviä kysymyksiä. Seuraavia ei voi pitää kaiken kattavana listauksena, mutta ne antavat kuvan siitä miten monimutkaista lähipalvelun tarkka määrittely voi olla:

- **Asiakasryhmä:** Millaiset liikkumismahdollisuudet asiakkaila on? Millaista palvelua asiakkaat tarvitsevat ja miten paljon? Esimerkiksi lapsi tarvitsee toisenlaisia lähipalveluja kuin ikäihminen, ja terveellä työssäkävijällä on paremmat liikkumismahdollisuudet kuin liikuntavammaisella.
- **Alue:** Minkälainen on alueen maantieteellinen rakenne? Miten väestö on sijoittunut maantieteellisesti? Miten hyvät liikenneyhteydet alueella on? Puhutaanko kaupungista vai haja-asutusalueesta? Esimerkiksi saaristoalueilla tai Lapissa lähipalvelujen määrittely etenkin saavutettavuuden osalta on erilaista kuin pääkaupunkiseudulla. Pidentyneiden palvelumatkojen kompensoiminen liikennejärjestelyillä on maaseudulla haastavampaa kuin kaupungissa.
- **Palveluala:** Onko palvelutarjontaa määriteltä laissa? Mikä on palvelun kohderyhmä? Terveydenhoitajan palvelujen kohderyhmä on laajempi kuin sosiaalityöntekijän. Vammaispalvelujen saavutettavuuteen on kiinnitettävä enemmän huomiota kuin kulttuuripalvelujen. Kouluun on järjestettävä tietyissä tapauksissa kuljetus, kaupallisiin palveluihin ei.

Esimerkiksi mietittäessä mitä ovat "sosiaalilähipalvelut", pitäisi ottaa huomioon palvelun kohderyhmän liikkumismahdollisuudet, palvelutarve, millaisella alueella palvelua tarjotaan ja niin edelleen. Yleisempiä lähipalveluiden kriteerejä sovellettaessa kannattaa ottaa huomioon, että sosiaalilähipalvelut eivät ehkä ole arkipäiväisiä koko kansalle, mutta kylläkin palvelun kohderyhmälle. Lisäksi muutaman tuhannen asukkaan joukosta ei ehkä löydy tarpeeksi asiakkaita joka päivä auki olevan palvelupisteen tarpeisiin, mutta liikkuvan työntekijän hoitama kerran viikossa auki oleva toimipiste on sen sijaan mahdollinen. Tällaisessa tapauksessa on kuitenkin huolehdittava siitä, että koko ajan auki olevaan toimipisteeseen tai puhelinpalveluun on helppo päästä.

Lähipalvelujen määrittelyssä on siis otettava huomioon myös palvelujen saavutettavuus, etenkin kun se vaikuttaa palvelun käyttökynnykseen. Kuten Lehtola (2008, 26) toteaa, saavutettavuus määrittelee pitkälti sen, mitä voi laskea lähipalveluksi. Toisaalta saavutettavuuskin vaihtelee esimerkiksi elämäntilanteen mukaan, vaikka se muuten olisi lähipalvelun käsitteeseen verrattuna helpommin määriteltävissä. Lähipalveluksi voi sanoa ainakin sellaista palvelua, johon on helppo saapua kävellen

tai polkupyörällä tai sitten joukkoliikenteen, palvelulinjan tai korvattavan taksikyydin avulla. Asiaksnäkökulmasta lähipalvelua ei siis voi olla jokin taajaman palvelupiste, jonne autottoman on vaikea päästä syrjäkyliltä. Lisäksi sähköisiä palveluja voi pitää lähipalveluina, mikäli asiakkaalla on mahdollisuus käyttää tietokonetta ja mikäli sähköisten palvelujen käyttäminen poistaa tarpeen käydä palvelupisteessä, muussa tapauksessa niitä voi pitää enemmänkin lähipalvelujen täydentäjinä.

Lähipalvelun käsitteestä luopuminen voisi olla yksi ratkaisu, mutta mikä termi voisi korvata sen? Peruspalvelut, arkipäivän palvelut, hyvinvointipalvelut tai kunta- tai taajamakohtaiset palvelut ovat nekin melko epämääräisiä käsitteitä, jotka herättävät kysymyksiä sekä palvelujen sijoittumisesta että niiden sisällöstä.

Näyttää siltä, että maastamme puuttuu ajantasaistettu määritelmä lähipalvelulle, sillä kuntakohtaisuus ei ole tyydyttävä lähtökohta kuntakoon kasvettua liitosten myötä: kuntakohtaisista palveluista puhuminen on jo liian epämääräistä. Esimerkiksi jos neuvola nähdään kuntakohtaisena palveluna, niin miten sille käy neljän kunnan kuntaliitoksessa syntyneessä suurkunnassa? Kuntaliitoksen yhteydessä kuntakohtaisen palvelun, tässä tapauksessa neuvolan, voi lakkauttaa kolmen liittyneen kunnan alueella. Asiaksnäkökulmasta yksi palvelupiste on kuitenkin liian vähän, etenkin jos palvelupisteen saavutettavuus on heikko. Pitäisikö näkökulmaa siis laajentaa kuntien sijasta muihin asutuskeskittymiin?

Taajamakohtainen palvelu on käsitteenä sikäli parempi, että sen osalta palvelu voi olla tarjolla jokaisessa suurkunnan taajamassa. Myös tässä tapauksessa ongelmaksi muodostuu käsitteen määrittelemisen: millaisia palveluja taajamakohtaiset palvelut pitävät sisällään? Lisäksi mikä olisi palvelujen tarjonnalle sopiva taajaman määritelmä? Tilastollisessa mielessä taajama kun on vain vähintään 200 asukkaan asutuskeskittymä, jossa asuinrakennusten välinen etäisyys on enintään 200 metriä (Tilastokeskus 2008). Samanlainen määrittelyongelma pätee myös kyliin ja kyläkohtaisiin palveluihin.

6.3 Lähipalvelujen tulevaisuus

Terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen sekä varhainen puuttuminen ongelmiin ovat viime aikoina nousseet keskeiseksi tavoitteeksi sosiaali- ja terveystalouden politiikkaohjelmissa. Lähipalvelujen merkitys kasvaa, mikäli tavoitteet halutaan saavuttaa. On huomattava, että palvelujen etääntymisestä kärsivät erityisesti ne ryhmät, joilla on eniten palvelutarpeita, mutta joilla ei ole resursseja hankkiutua kaukana sijaitsevien palvelujen piiriin.

Mitä lähipalvelut sitten ovat tulevaisuudessa? Palvelujen järjestämisessä asiaan vaikuttavat muun muassa valtion ja kuntien taloustilanteen kehitys, talouden "tasapainottamistoimenpiteet", väestökehitys, organisaatiomuutokset ja poliittiset voimasuhteet. Aineistossa ja tutkimuskirjallisuudessa ilmeni kehityssuuntia, joiden toteutuminen vaikuttaa melko todennäköiseltä.

Vaikka palvelut tulevat keskittymään suurempiin yksiköihin, ei lähipalvelujen pitäisi lupausten mukaan kadota. Keskittäminen koskee enemmänkin erikoistoimintoja ja hallintoa. Kuntakohtaisina lähipalveluina pyritään säilyttämään päivähoidon, peruskoulun luokat 1–6, vanhustenhoito, neuvolat sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuolto. Kuntien yhteistyö palvelujen järjestämisessä lisääntyy: palveluja saatetaan tuottaa nykyistä enemmän yhdessä tai niitä voidaan kilpailuttaa yhdessä. Suurempien palveluyksiköiden avulla toivotaan erikoisosaajien rekrytoinnin helpottuvan kuntakohtaiseen palvelujen järjestämiseen verrattuna. Kunnat ostavat yhä suuremman osan palveluista oman organisaation ulkopuolelta, valvontavastuun säilyessä kunnalla.

Lähipalvelut eivät säily muuttumattomina. Palveluverkkoja joudutaan tarkastelemaan uudelleen, jolloin palvelujen sijainti ja aukioloajat voivat muuttua. Esimerkiksi ikärakenteen muutoksen myötä etenkin haja-asutusalueilla vanhuspalvelujen kysyntä kasvaa entisestään ja neuvoloiden, koulujen sekä päiväkotien käyttö vähenee. Muuttovoittoalueilla näidenkin palvelujen tarve kasvaa. Etäpalvelut ja liikkuvat palvelut muuttuvat monimuotoisemmiksi, ja etäopetus yleistyy²⁴. Myös liikkuvat työntekijät yleistyvät: osa palveluista muuttuu todennäköisesti lähipalveluina suoritettaviksi seudullisiksi palveluiksi, joissa seudulliset työntekijät liikkuvat toimipisteestä toiseen tai asiakkaan luo. Sektorirajojen ylittäminen tulee todennäköisesti yleistymään.

Kuntien lisääntyvän yhteistyön ja kuntaliitosten myötä kuntarajojen merkitys vähenee ja alueellisten kokonaisuuksien merkitys vastaavasti kasvaa. Palveluverkoston suunnittelussa joudutaan huomioimaan aikaisempaa enemmän ihmisten asiointi- ja liikkumissuuntia. Samalla pitäisi kuitenkin ottaa huomioon myös sellaiset ihmiset, kuten lapset, ikääntyneet ja vammaiset, jotka eivät juuri liiku kuntarajojen yli, ja kehittää ratkaisuja pidentyneiden palvelumatkojen kompensoimiseksi. Tällaisessa ihmisten liikkumiseen perustuvassa palvelujen suunnittelussa tarvitaan enemmän tutkimustietoa kuntarajoihin perustuvaan suunnitteluun verrattuna.

Suurempiin yksiköihin siirtymisessä on vaarana, että yhteisesti järjestettävien palvelujen merkitys jää vähäiseksi, kun kunnat pitävät kiinni omalle alueelleen jäävistä palveluista. Oman kunnan palvelutason koetaan heikentyneen, jos asiakas joutuu matkustamaan naapurikuntaan saadakseen palvelua. (Kokko ym. 2009a, 58.) Jonkinlaista palveluverkon uudistumista on silti odotettavissa: etenkin haja-asutusalueiden asukkaat joutuvat matkustamaan palvelujen luokse aikaisempaa enemmän ja hyödyntämään tietoteknologiaa. On siis todennäköistä, että palveluliikenne yleistyy ja että Kelan matkakorvausten määrän kasvu jatkuu.

²⁴ Suomen kuntaliiton sivistyspoliittisessa ohjelmassa (2007b, 29) mainitaan, että peruskoulun alempien vuosiluokkien opetus järjestetään lähipalveluna, mutta tarvittaessa hyödynnetään etäopetusta. Tämän vision toteutuminen jää nähtäväksi: etäopetus yleistyy todennäköisemmin peruskoulun ylemmillä luokilla.

Käytännön esimerkin lähipalvelujen mahdollisesta tulevaisuudesta antaa vuonna 2005 alkanut Kainuun maakunnan hallintokokeilu, joka vaikuttaa kahdeksan kainuulaisen kunnan palveluihin. Kokeilussa maakunta huolehtii kuntien vastuulla olleista sosiaali- ja terveydenhuollon sekä osin opetustoimen tehtävistä. Pyrkimyksenä on turvata palvelujen laatu ja saatavuus kokoamalla kunnallisia peruspalveluja koskeva päätöksenteko ja rahoitus yhteiselle maakuntavaltuustolle. (Kainuun maakunta-INFO 2010.) Kokeilu antaakin hieman osviittaa siitä, millaisiksi sosiaali- ja terveyspalvelut saattavat muotoutua suurilla yhteistoiminta-alueilla.

Hallintokokeilun palvelurakenteita ollaan tällä hetkellä uudistamassa, mutta ne on jatkossakin jaettu tuttuun tapaan. Lähipalveluita tarvitaan päivittäin ja niitä tuotetaan osin asiakkaan kotona sekä asiakkaan kotikunnassa sijaitsevassa toimipisteessä. Seudulliset palvelut ovat harvemmin tarvittavia ja niitä tuotetaan muutamassa seudullisessa palvelupisteessä Kainuun alueella. Keskitetyt palvelut vaativat erityisosaamista ja niitä tuotetaan maakunnallisesti yhdessä palvelupisteessä. (Kainuun maakunta-INFO 2010a; Kainuun maakuntavaltuusto 2010.)

Palveluissa noudatetaan vapaan valinnan periaatetta, eli asiakkaat saavat vapaasti valita asiointipaikkansa koko alueelta kuntarajoista riippumatta. Asiakkaiden ja työntekijöiden liikkuminen on kokeilussa mukana. Esimerkiksi lääkärin vastaanotto on tulevaisuudessakin lähipalvelua, ja lääkärripulasta kärsiville terveysasemille se pyritään takaamaan muilta terveysasemilta käsin. Potilaat kuitenkin voivat hakeutua hoitoon muille terveysasemille. Joissain lähipalveluissa, kuten esimerkiksi vanhus-sosiaalityössä, hyödynnetään taas liikkuvia työntekijöitä. (Kainuun maakunta-INFO 2010a; Kainuun maakuntavaltuusto 2010.)

6.4 Jatkotutkimusaiheita

Tutkimusaineistoon valikoituneissa tutkimuksissa käsiteltiin sitä, ovatko kansalaiset tyytyväisiä palvelujen nykysijaintiin, ja pitäisikö palvelujen olla lähempänä asiakasta. Päättäjiin kohdistuneissa kyselyissä käytössä olivat tarkemmat kysymyksenasettelut, joten heidän näkemyksensä lähipalveluista olivat tarkempia. Airisen tutkimuksessa (2003) tuli esille kuntalaisten ja päättäjien välille näkemyseroa, mutta toisaalta hänen tutkimuksensa koski vain yhtä Vantaan kaupunginosaa. Tämän osalta olisikin mielenkiintoista nähdä, ovatko nämä tulokset yleistettävissä muuhun maahan.

Airinen (2003) pohti myös sitä, pitävätkö päättäjät yllä suurempaa palveluverkostoa kuin mihin olisi tarvetta. Kaskisaari ym. (2010, 31–36) totesivat, että kaupunkilaiset ja kirkonkylien asukkaat olivat valmiita kulkemaan palveluihin nykyistä pidemmän matkan. Kaupungeissa asuvista jopa kaksi kolmesta oli valmiita kulkemaan päivittäin käytettäviin palveluihin pidemmän matkan. Onko todellakin siis niin, että kaupungeissa on paremmat palvelut kuin mihin todellisuudessa olisi tarvetta?

Kaskisaaren ym. (2010, 75) mukaan kansalaiset halusivat kaupan, terveysaseman, koulun ja päivähoidon olevan lähellä, mikä ei poikkea päättäjien näkemyksistä.

Toisaalta on kuitenkin otettava huomioon, että päättäjille suunnatuissa kyselyissä painottuivat enemmänkin kuntakohtaiset lähipalvelut: vastaajilta tiedusteltiin, onko olemassa sellaisia palveluja, jotka olisi hyvä järjestää juuri omassa kunnassa ja/tai oman kunnan toimesta. Kuntalaisille on kuitenkin yhdenentekevää järjestetäänpä palvelu kunnallisesti tai seudullisesti, tai kuka palveluntarjoaja on, kunhan palvelupiste on lähellä tai helposti saavutettavissa ja palvelu mahdollisimman hyvää. Tässä olisi siis hyvä tilaisuus jatkotutkimukselle, jossa mahdollisia näkemyseroja selvitetäisiin tarkemmin kysymyksenasettelua yhtenäistämällä.

Toinen jatkotutkimuksen aihe koskee itse lähipalvelujen käsitettä. Tarkastelluissa asiakirjoissa näkyi idealistinen kuva siitä, mitä lähipalvelujen toivotaan olevan. Suomen Kuntaliittokin (2007) mainitsi, että lähipalvelut määrittyvät viime kädessä paikallisten olosuhteiden pohjalta. Konkreettisempi näkemys lähipalveluista saataisiin näin ollen haastattelujen ja muiden paikallisia käytänteitä kuvaavien tutkimusten kautta. Päättäjien ja tutkijoiden lisäksi olisi kannattavaa haastatella myös alue- ja paikallistason suunnittelijoita ja toimijoita. Näin saataisiin myös ”käytännön toimijoiden” näkemyksiä lähipalveluista, lähipalvelujen järjestämistä koskevista eduista ja ongelmista sekä etenkin siitä, kuka lähipalvelut käytännössä määrittelee.

Tarpeellista olisi selvittää lähipalveluja palveluntarjoajien ja asiantuntijoiden lisäksi myös kuntalaisen näkökulmasta. Tässä kohtaa olisi mielenkiintoista tietää, miten tärkeäksi etäisyys palveluun koetaan. Esimerkiksi jos jokin palvelu siirtyy etäämmälle (mutta kuitenkin hyvien kulkuyhteyksien päähän), ja samalla aukioloajat pitenevät sekä mahdollisuudet saada palvelua alan asiantuntijoilta paranevat, niin kokevatko ihmiset silti että palvelu heikkenee. Palvelujen keskittymistähän perustellaan usein palvelujen laadun parantumisella. Olisikin hyvä tietää, miten tärkeä rooli etäisyyksillä on palvelukokonaisuudessa ja pystytäänkö kasvaneita etäisyyksiä kompensoidaan muilla palvelun osa-alueilla.

Vielä yksi jatkotutkimuksen aihe olisi kuntaliitossopimuksiin perehtyminen tarkemmin. Tällöin olisi kuitenkin parempi unohtaa lähipalvelujen käsite, etenkin kun sitä ei pikaisen silmäyksen perusteella juurikaan käytetty: lähipalvelut tarkoittivat pääasiallisesti vain isompaan kuntaan liittyvään pienempään kuntaan jääviä palveluita. Lähipalvelujen käsitteen sijaan on paljon kiinnostavampaa se, millaista palveluverkkoa uuteen kuntaan kaavaillaan, millaisia palveluja liittyviin kuntiin jää sekä se, millä perusteilla uuden kunnan palveluverkko suunnitellaan.

Palvelurakennetta kehitettäessä tarvitaan poliittista linjanvetoa ja keskustelua lähipalvelujen ominaisuuksista. Kuinka suuri asuinpaikasta riippuva vaihtelu on sallittua, jottei kansalaisten tasa-arvo heikenny? Tarvitseeko kauempana asuvat ihmiset ottaa huomioon palveluja järjestettäessä? Haja-asutusalueille muuttavat tiedostavat pitkät etäisyydet, mutta mitä ajattelevat ne ihmiset, joiden läheltä palvelut häviävät? Jääkö heidän vaihtoehtoihinsa vain joko asiaan tyytyminen tai muutto lähemmäksi palveluita? Tällä hetkellä yli 100 000 ihmistä asuu kaukana palveluista, joten onko kansalaislähtöisestä näkökulmasta oikein antaa luvun kasvaa? Jotain korvaavia pal-

veluja pitäisi saada tilalle vähintäänkin parempien kulkuyhteyksien muodossa. Näin siitähän huolimatta, että liikkuvat palvelut ja monipalvelupisteet olisivat tässä tilanteessa parempi vaihtoehto.

Se lähipalvelujen osalta on tunnustettava, että niiden tarjonnassa on mahdotonta päästä alueelliseen tasa-arvoon. Helsinkiläinen sivukirjasto, neuvola tai terveysasema on todennäköisemmin lähempänä ja helpommin sekä nopeammin saavutettavissa kuin lappilainen. Toisaalta lappilainen todennäköisesti ymmärtää ja hyväksyy sen, että lähipalveluihin voi olla pitkäkin matka. Kyse on enemmänkin siitä, että kaikilla suomalaisilla olisi mahdollisuus päästä jonkin palvelun asiakkaaksi ilman, että hänen olisi pakko käyttää omaa autoa, etenkin kun se ei ole kaikille mahdollista, ja tuskin myöskään ekologisesti toivottavaa. Lähipalveluista puhuttaessa pitääkin kiinnittää suurinta huomiota palvelujen saavutettavuuteen haja-asutusalueilla.

Lähteet ja aineisto

- Airinen, Ismo (2003) Lähipalvelujen saavutettavuus asukkaiden ja luottamushenkilöiden näkökulmasta. Vantaa: Vantaan kaupunki.
- Aktiivinen Pohjois-Satakunta ry. (2006) Voimaa luonnosta ja yhteisöllisyydestä, innovaatioita eri toimijoiden yhteistyöstä – Aktiivinen Pohjois-Satakunta ry:n kehittämisohjelma 2007–2013. Saatavilla osoitteessa: http://www.aktiivinen.fi/doc/Ohjelma_2007-2013.pdf. Viitattu 29.6.2010.
- Alasmäki, Jari (2007) Opetus- ja kulttuuripalvelujen erilaisia yhteistyöratkaisuja ja hallintomalleja. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Cederlof, Petri (2007) Nuorisotyön lähi- ja keskitettyjen palvelujen jäsentelyjä. Luettavissa osoitteessa: <https://pro.humak.fi/humakpro/humak/223541/Palvelujakoja.doc>. Viitattu 28.6.2010.
- Duodecim (2003) Suomalainen Lääkäriseura Duodecim, Suomen Akatemia – Konsensuslausuma: Tuoko keskittäminen laatua erikoissairaanhoidon? Duodecim 119, 347–357.
- Elävä Kainuu LEADER ry (2007) Kainuun naisrytittäjyys LEADER ry:n ohjelma-asiakirja 2007–2013. Saatavilla osoitteessa: <http://www.kainuunnaisleader.fi/naisleader/img/6/ohjelmakausi.pdf>. Viitattu 29.6.2010.
- Erjos, Mikko (2005) Etäisyydet palveluihin kasvaneet viime vuosina. Kuntapuntari 1/2005. Helsinki: Tilastokeskus.
- Etelä-Pohjanmaan liitto (2007). Etelä-Pohjanmaan hyvinvointibarometri 2007. Seinäjoki: Etelä-Pohjanmaan liitto.
- Etelä-Pohjanmaan liitto (2008). Etelä-Pohjanmaan peruspalveluohjelman toimeenpano -hanke – Lähipalveluiden saavutettavuus Etelä-Pohjanmaalla, tilastoaineistoa. Internet-sivusto: http://www.epliitto.fi/?page=etela_pohjanmaan_peruspalveluohjelman_toimeenpano. Viitattu 21.6.2010.
- Etpähä ry. (2007) Eteläisen Päijät-Hämeen maaseudun kehittämisohjelma 2007–2013. Saatavilla osoitteessa http://kotisivukone.fi/files/etpaha.palvelee.fi/etph_ohjelma_2007-2013.pdf. Viitattu 29.6.2010.
- Hakulinen-Viitanen, Tuovi & Pelkonen, Marjaana (2009) Lastenneuvola lapsen ja perheen terveyden ja hyvinvoinnin edistäjänä. Teoksessa: Lammi-Taskula, Johanna; Karvonen, Sakari & Ahlström, Salme (toim.) Lapsiperheiden hyvinvointi 2009. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, sivut 152–161.
- Heikkilä, Matti; Kaakinen, Juha & Korpelainen, Niina (2003) Kansallinen sosiaalialan kehittämisprojekti – Selvityshenkilöiden väliraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2003: 3. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Heikkilä, Marja (2007) Sosiaalihuollon laajan väestöpohjan erityispalvelujen organisointi Keski-Suomessa. Powerpoint-esitys, saatavilla osoitteessa: [http://www.keskisuomi.fi/filebank/1203-marja_heikkila_ppt.ppt#285,1,Sosiaalihuollon laajan väestöpohjan erityispalvelujen organisointi Keski-Suomessa](http://www.keskisuomi.fi/filebank/1203-marja_heikkila_ppt.ppt#285,1,Sosiaalihuollon%20laajan%20väestöpohjan%20erityispalvelujen%20organisointi). Viitattu 29.6.2010.
- Heinola, Reija; Finne-Soveri, Harriet; Noro, Anja; Kauppinen, Sari; Koskinen, Seppo; Martelin, Tuija & Sainio, Päivi (2010) Vanhusten kotiin annettavat palvelut ja omaishoidon palvelut. Teoksessa: Kauppinen, Sari (toim.) (2010) Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntijoiden arvioita peruspalvelujen tilasta – Peruspalvelujen tila 2010 -raportin tausta-aineisto. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, sivut: 34–43.
- Helminen & Ristimäki (2008) Kyläasukituksen kehitys kaupunkiseuduilla ja maaseudulla. Suomen ympäristö 24/2008. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Helsingin Sanomat 12.12.2003. Kyläkaupoille kaksi miljoonaa elinkelpoisuuden säilyttämiseksi.
- Helsingin Sanomat 8.6.2007. Hallitus jatkaa kyläkauppojen investointitukea.
- Helsingin Sanomat 17.3.2010. Palvelut menivät, kylätie hiljenee.
- Helsingin Sanomat 25.6.2010. Posti kuljettaa ruoan vanhuksille Loimaalla.
- I samma båt – samassa veneessä ry (2006) "Lätta ankar! Keula kohti saaristoa!" Paikallinen uudelleen-asuttamisstrategiamme 2007–2013. Saatavilla osoitteessa: http://www.sameboat.fi/arkiv/Paikallinen_kehittämisohjelma.pdf. Viitattu 30.6.2010.

- Inkeroinen, Tiia & Partanen, Airi (2006) Päihdepalvelujen tila 2005. Työpapereita 7/2006. Helsinki: Stakes.
- Itä-Suomen AVI (2010) Peruspalvelujen tila 2009 – Itä-Suomen aluehallintoviraston toimialueen peruspalvelujen arviointi. Saatavilla osoitteessa: <http://www.avi.fi/vi/virastot/itasuomenavi/Peruspalvelujenarviointi/Documents/Itä-Suomen%20aluehallintoviraston%20toimialueen%20peruspalvelujen%20arviointi%202009.pdf> viitattu 22.6.2010.
- Joensuun seudun LEADER-yhdistys (2006) Hyvän elämisen maaseutu – kehityksen kierteitä muutosten pyörteissä. Joensuun seudun Leader-ohjelma 2007–2013. Saatavilla osoitteessa: http://joensuu-leader.info/images/stories/Joensuun_seudun_Leader_-toimintatapaohjelma.pdf. Viitattu 29.6.2010.
- Jyväskylän-lehti (2010) Harrastamaan keskustan ulkopuolelle – Kirjasto palvelee kodeissa ja sairaalassa. Kansalaisopisto tulee kyllille ja palvelutaloon. Jyväskylän-lehti numero 7, luettavissa osoitteessa: <http://www3.jkl.fi/tiedotus/lehti/index.php/2010-07/2106>.
- Jyväskari ry (2009) Jyväskylän seudun Verkostokylä-ohjelma vuosille 2007–2013, päivitetty 22.9.2009. Saatavilla osoitteessa http://www.jyvaskari.fi/filebank/118-paivitetty_ohjelma_09-2009.pdf. Viitattu 29.6.2010.
- Jäntti, Anne & Sundquist, Salme (toim.) (2008) Laajan väestöpohjan palvelut fokuksessa – järjestäminen, tuottaminen ja rahoitus. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Jäppinen, Tuula (2008) Väestön kasvavat palvelutarpeet – mikä avuksi? Powerpoint-esitys, saatavilla osoitteessa: http://www.epliitto.fi/upload/files/Vaeston_kasvat_palvelutarpeet_Tuula_Jappinen.pdf
- Kainuun maakunta-INFO (2010) Hallintokokeilu 2005–2012. Internet-sivu osoitteessa: <http://maakunta.kainuu.fi/hallintokokeilu>. Viitattu 5.10.2010.
- Kainuun maakunta-INFO (2010a) Kainuun maakunnan terveystalot. Internet-sivusto osoitteessa: http://maakunta.kainuu.fi/gui/default/fr_frontpage.asp?SelectGroup=4&hide=false. Viitattu 5.10.2010.
- Kainuun maakuntavaltuusto (2010) Sosiaali- ja terveystalokunta – Pöytäkirja 08.09.2010 – Pykälä 228. Internet-sivusto osoitteessa: http://kafi.tutka.net/mk_paatokset/kokous/2010745-12.HTM. Viitattu 5.10.2010.
- Karhuseutu ry (2006) Mesikammen-ohjelma 2007–2013. Saatavilla osoitteessa: http://www.karhuseutu.fi/upload/liitetiedostot/Ohjelmat/Mesikammen_ohjelma.pdf. Viitattu 29.6.2010.
- Karttula-Kuopio -kuntaliitosselvitys, koulutus-, sosiaali- ja terveys-, kulttuuri- ja vapaa-aikapalvelut (2007). Saatavilla osoitteessa: <http://karttulakuopio.entecore.fi/resources/userfiles/Media/Terveys-%20sosiaali-%20koulutus-%20kulttuuri-%20ja%20vapaa-aikapalvelut.pdf>. Viitattu 28.6.2010.
- Kaskisaari, Marja; Tammelin, Mia; Hirvonen, Johanna; Hämeenaho, Pilvi; Ilmarinen, Katja & Vartiainen, Anssi (2010) Kuntalaisten arvioita sosiaalipalveluista – ParasSos-tutkimus Keski-Suomen yhdeksän kunnan alueella. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Kaste-ohjelma (2010) Alueellisen kehittämistoiminnan suunnitelma vuosille 2008–2011 – Länsi-Suomi. Saatavilla osoitteessa: http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=42733&name=DLFE-7909.pdf. Viitattu 28.6.2010.
- Kehittämisyhdistys Kalakukko ry. (2010) Kehittämishjelma vuosille 2007–2013, päivitetty 2010. Saatavilla osoitteessa: http://www.kalakukkory.fi/attachments/056_Kehittämishjelma%202007%20-%202013_päivitetty_2010.doc. Viitattu 29.6.2010.
- Kehittämisyhdistys Pyhäjärvisuomi ry (2006) Tyvestä puuhun! Pyhäjärvisuomun Leader-ohjelma. Saatavilla osoitteessa: http://www.pyhajarvisuomi.net/image/pyhajarvisuomun_leaderohjelma_2000_2013_nettiin%5B1%5D.pdf. Viitattu 29.6.2010.
- Kehittämisyhdistys Sepra ry (2006) Sepra-kehittämishjelma 2007–2013. Saatavilla osoitteessa: <http://www.seprat.net/files/Tiedostot/Sepra%20ohjelma%20netti.pdf>. Viitattu 29.6.2010.
- Kekkonen, Mikael (2002) Palvelu alueen mukaan – Hakunilan palvelualueen lähipalvelujen saavutettavuus. Vantaa: Vantaan kaupunki – Tilasto ja tutkimus.

- Kekkonen, Marjatta (2009) Vanhempien näkemyksiä varhaiskasvatuksen kehittämiseksi. Teoksessa: Lammi-Taskula, Johanna; Karvonen, Sakari & Ahlström, Salme (toim.) Lapsiperheiden hyvinvointi 2009. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, sivut 162–173.
- Kela (2005) Kelan tutkimusosasto tiedottaa 30.11.2005: Väestön ikääntyminen ja joukkoliikenteen supistaminen lisäävät Kelan matkakorvausmenoja. Internet-sivu osoitteessa: <http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/NET/301105130425ML?OpenDocument&year=2005>. Viitattu 16.8.2010.
- Kela (2010) Matkakorvaukset. Internet -sivusto osoitteessa: <http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/NET/100801111809EH?OpenDocument>. Viitattu 12.8.2010.
- Kela (2010a) Kelan sairausvakuutusilasto 2009, saatavilla osoitteessa: [http://www.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/alias/Sava_09_pdf/\\$File/Sava_09.pdf?OpenElement](http://www.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/alias/Sava_09_pdf/$File/Sava_09.pdf?OpenElement). Viitattu 12.8.2010.
- Kela (2010b) Neljännesvuositilasto – Sairausvakuutus. Saatavilla osoitteessa: [http://www.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/alias/03_Sairvak/\\$File/02_Sairvak.pdf?OpenElement](http://www.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/alias/03_Sairvak/$File/02_Sairvak.pdf?OpenElement). Viitattu 12.8.2010.
- Keravan kaupunki (2006) Keravan kaupungin palvelustrategia. Saatavilla osoitteessa: <http://www.kerava.fi/ep/tiedostot/palvelustrategia.pdf>. Viitattu 30.6.2010.
- Keränen, Heikki (2003) Palvelujen saavutettavuus maaseudulla. REDEC Kajaani, Working Papers 44. Kajaani: Oulun yliopisto, Kajaanin kehittämiskeskus.
- Keskipiste-Leader ry. (2008) Keski-Piste Leaderin kehittämisohjelma 2007–2013. Saatavilla osoitteessa: http://www.keskipisteleader.fi/images/stories/kehittamisohjelma_2007–2013.pdf. Viitattu 29.6.2010.
- Kokko, Simo; Jokiranta, Virve; Veikkolainen, Marja & Silvennoinen, Anu (2007) Tunturi-Lapin kuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämisselvitys. Saatavilla osoitteessa: http://info.stakes.fi/NR/rdonlyres/ACFEC51B-1A20-4201-8D8D-016B35CE1840/9341/TunturiLappi_raportti_010807_netiversio.pdf viitattu 1.7.2010.
- Kokko, Simo; Heinämäki, Liisa; Tynkkynen, Liina-Kaisa; Haverinen, Riitta; Kaskisaari, Marja; Muuri, Anu; Pekurinen, Markku & Tammelin, Mia (2009) Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toteutuminen – Kuntakysely sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Kokko, Simo; Peltonen, Eija & Honkanen, Virpi (toim.) (2009a) Perusterveydenhuollon kehittämisen suuntaviivat – Raportti perusterveydenhuollon vahvistamistoimien suunnittelutyöstä. Avauksia 13/2009. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Kontinen, Mauno (2006) Mitä kunta- ja palvelurakenneuudistus saattaisi tuoda tullessaan? Julkaisussa Vuorenkoski, Lauri; Kontinen, Mauno & Sinkkonen, Minna (toim.): Signaaleja – Stakesin tulevaisuusraportti 2006. Helsinki: Stakes.
- Korpinen, Eira (toim.) (2010) Eläköön kyläkoulu! Jyväskylä: PS-kustannus.
- Kosonen, Marja (2009) Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiiri (Eksote) – Perhe- ja sosiaalipalvelut. Powerpoint-esitys, saatavilla osoitteessa: <http://www.kunnat.net/binary.asp?path=1;29;125487;125511;154162;154163&field=FileAttachment&version=2#474,20,Dia 20>. Viitattu 28.6.2010.
- Kuronen-Ojala, Minttu; Knif, Pirjo; Saarijärvi, Anne; Lehtola, Mervi & Jokiranta, Harri (2009) Pohjalaismaakuntien hyvinvointibarometri 2009. Seinäjoki: Seinäjoen ammattikorkeakoulu.
- Kuusiokuntien kehittämisyhdistys ry. (2006) Kuudestaan hyvinvointia vauvasta vaariin - kehittämisohjelma 2007–2013. Saatavilla osoitteessa: http://www.kuudestaan.net/Kuusiokuntien_uusiohjelma.pdf. Viitattu 29.6.2010.
- Kyllönen, Eija & Kurenniemi, Marja (2003) Asunto ja elämäntapa – Katsaus asumisen laatua koskevaan tutkimukseen. Helsinki: Stakes.
- Kyläkulutturia tunturien maassa ry. (2005) Vireä Tunturi-Lappi 2007–2013. Saatavilla osoitteessa: <http://www.kkmt.fi/index.php?name=GetFile&nodeIDX=51>. Viitattu 29.6.2010.
- Kyngäs, Helvi & Vanhanen, Liisa (1999) Sisällön analyysi. Hoitotiede 11 (1), 3–12.
- Kytö, Hannu; Aatola, Leena; Tuorila, Helena & Lehtinen, Anna-Riitta (2003) Kauas kaikki karkaa – vai karkaako? Julkaisuja 14/2003. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus.
- Lapin liitto (2001) Lapin hyvinvointistrategia. Saatavilla osoitteessa: http://www.lapinliitto.fi/c/document_library/get_file?folderId=53864&name=DLFE-3204.pdf. Viitattu 30.6.2010.

- Lappeenrannan mielenterveystyön kokonaissuunnitelma 2005–2006 (2006) Saatavissa osoitteessa:
<http://info.stakes.fi/NR/rdonlyres/7030BB22-DF35-4333-AD4D-CC1B1C2E3F04/9376/LappeenrantaMielenterveysty%C3%B6nkokonaissuunnitelma.pdf>. Viitattu 28.6.2010
- Lehtola, Ilkka (2007) Maaseudun toimintaympäristön muutos ja liikkuminen – Kirjallisuuskatsaus. Tiehallinnon selvityksiä 18/2007. Helsinki: Tiehallinto.
- Lehtola, Ilkka (2007a) Väestön väheneminen ei vähennä liikkumistarvetta maaseudulla. Maaseudun uusi aika 3/2007, 51–58.
- Lehtola, Ilkka (2008) Matka maalta markettiin – Liikkuminen ja palvelujen muutos itäsuomalaisella maaseudulla. Tiehallinnon selvityksiä 25/2008. Kuopio: Tiehallinto.
- Liikenne- ja viestintäministeriö (2010) Postilaki – Työryhmän ehdotus postilainsäädännön uudistamisesta. Julkaisuja 8/2010. Helsinki: Liikenne- ja viestintäministeriö.
- Liikenne- ja viestintäministeriö (2010a) Laajakaista kaikille, Internet -sivusto osoitteessa:
<http://www.lvm.fi/web/fi/243>. Viitattu 12.7.2010.
- Maakuntien liitot (2010) Suomen maakuntien liitot. Internet-sivusto: <http://www.reg.fi/index.html>. Viitattu 30.6.2010.
- Maaseudun kehittämisyhdistys Keski-Karjalan Jetina ry (2006) Yritystä olla pitää: Keski-Karjalan Leader -ohjelma 2007–2013. Saatavilla osoitteessa:
<http://www.jetina.fi/files/download/Yritystaollapitaa-ohjelma.pdf>. Viitattu 30.6.2010.
- Maaseudun Kehittämisyhdistys Viisari ry. (2006) Maaseudun Kehittämisohjelma 2007–2013. Saatavilla osoitteessa: http://www.viisaankivi.fi/filebank/4523-Viisari_ohjelma_23022007_ilman_liitteita.pdf. Viitattu 29.6.2010.
- Maaseudun tulevaisuus 11.6.2010. Periferian vastaisuus.
- Maaseutu.fi (2009) Leader – paikallista, omaehtoista vaikuttamista toimintaryhmissä. Internet-sivusto: <http://www.maaseutu.fi/fi/index/leader.html>. Viitattu 30.6.2010.
- Maaseutu.fi (2009a) "Avain vaikuttamiseen – Leader-toimintaryhmät" -esite. Saatavilla osoitteessa:
http://www.maaseutu.fi/attachments/mavi/maaseudunrahoitus/5yMK0DFyy/Leader_Esite_Suomi_NETTIRE.pdf.
- Maaseutukehitys ry (2006) Paikallinen maaseudun kehittämisohjelma: Maaseutukehitys 2007–2013. Saatavilla osoitteessa:
http://www.keskisuomenmaaseutu.info/maaseutukehitys/dokumentit/uusi_ohjelmakausi.pdf. Viitattu 29.6.2010.
- Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (2009) Maaseutu ja hyvinvoiva Suomi – Valtioneuvoston maaseutupoliittinen selonteko eduskunnalle. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 8/2009. Helsinki: Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä.
- Melkas, Perttu & Ylitälo, Marko (2008) Matka lähikauppaan kertoo kotitalouden ekotehokkuudesta. Hyvinvointikatsaus 4/2008. Saatavilla osoitteessa: http://www.stat.fi/artikkelit/2008/art_2008-12-15_001.html. Viitattu 21.6.2010.
- Motiva (2009) Lähipalvelujen käyttö. Internet-sivu:
http://www.motiva.fi/liikenne/oman_liikkumisen_suunnittelu/lahipalvelujen_kaytto. Viitattu 21.6.2010.
- Mäntsälän kunnan ja Pornaisten kunnan yhteistoimintasopimus sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä (2008)
- Mäntylä, Miia (2003) Unohdetun kansan haaveet: asukkaiden näkemyksiä maaseudun palvelujen tarkeydestä. Levón-instituutin tutkimuksia 104. Vaasa: Vaasan yliopisto, Levón-instituutti.
- Narkilahti, Helena (2006) Alueellinen Apuvälinekeskus -hanke. Loppuraportti. Mikkeli: Etelä-Savon sairaanhoitopiirin kuntayhtymä.
- Nyfors, Hanna (2009) Kuntoutuksen ajankohtaiskatsaus. Powerpoint-esitys, saatavilla osoitteessa:
<http://www.kunk.fi/aineistoja/nyfors.pdf>
- Olsbo-Rusanen, Leena & Väänänen-Sainio Rauni (2003) Ikäihmisten asuminen ja palvelut paremmiksi – Selvitys ikääntyvien kotona asumisen kehittämiseen liittyvistä toimenpiteistä. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Opetusministeriö (2001) Kirjastopoliittinen ohjelma 2001–2004 - Työryhmän muistio. Saatavilla osoitteessa

- http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2001/liitteet/kirjastopoliittinenohjelma_2001.pdf?lang=... Viitattu 28.6.2010.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2010) Ehdotus yleisten kirjastojen laatusuosituksiksi. Saatavilla osoitteessa:
http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Kirjastot/tyoeryhmaet_ja_selvitykset/Liitteet/Yleist_en_kirjastojen_laatusuositus.pdf. Viitattu 29.7.2010.
- Oulujärvi LEADER ry (2006) Yhdessä – Together - Oulujärvi LEADER kehittämisohjelma 2007–2013. Saatavilla osoitteessa:
http://www.oulujarvileader.com/2007/images/stories/tiedostot/ohjelma_oulujarvi.pdf. Viitattu 29.6.2010.
- Oulun kaupunki (2009) Lähipalvelut kunniaan – Omin jaloin kouluun. Tiedote autottomasta päivästä osoitteessa: <http://www.ouka.fi/Tiedote3.asp?ID=13331>. Viitattu 21.6.2010.
- Oulun lääninhallitus (2002) Terveystieteiden tutkimuskeskus – Pohjois-Suomen yhteistoiminta-alue. Palvelurakennetyöryhmän raportti – Palvelurakenteen muutoksia koskevat ehdotukset. Oulu: Oulun lääninhallitus.
- Paara, Erkki (toim.) (2005) Vammaispalvelujen järjestäminen ja osaaminen. Selvitys vammaislakien yhdistämisestä. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Partanen, Airi (2007) Seudulliset päihdepalvelut terveyserojen kaventajana. Powerpoint-esitys, saatavilla osoitteessa: <http://info.stakes.fi/NR/rdonlyres/6F925C92-37E4-4E9B-BD0C-9798A5E8D11E/0/Partanen150307.pdf>. Viitattu 29.6.2010.
- Pelastuslaki 13.6.2003/468. Saatavilla osoitteessa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030468>. Viitattu 27.8.2010.
- Perusopetuslaki 21.8.1998/628. Saatavilla osoitteessa:
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980628>. Viitattu 12.8.2010.
- Pihlaja, Ritva (2010) Kolmas sektori ja julkinen valta. Kunnallissalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu, nro 61. Rurallia-instituutti. Tutkimusraportti. Luonnos 2010.
- Pohjois-Kymen Kasvu ry (2006) Kasvusta voimaa – Pohjois-Kymen kasvu ry:n kehittämisohjelma 2007–2013. Saatavilla osoitteessa: [http://www.pohjois-kymenkasvu.fi/content/view/64/70/->Kasvusta voimaa 2007–2013](http://www.pohjois-kymenkasvu.fi/content/view/64/70/->Kasvusta%20voimaa%202007-2013). Viitattu 29.6.2010.
- Pohjois-Pohjanmaan liitto (2010) Pohjois-Pohjanmaa – Nuorten maakunta. Pohjoispohjanmaan maakuntasuunnitelma 2030 ja Pohjois-Pohjanmaan maakuntaohjelma 2011–2014. Oulu: Pohjois-Pohjanmaan liitto.
- Pohjois-Suomen AVI (2010) Vuotta 2009 koskeva peruspalvelujen arviointi – Pohjois-Suomen aluehallintoviraston toimialan peruspalvelujen arviointi. Internet-sivusto:
http://www.avi.fi/fi/virastot/pohjoissuomenavi/Ajankohtaista/julkaisut/Documents/2009_PSAVI_Pepawwww.pdf. Viitattu 30.8.2010.
- Pokki, Simo (2009) Päivähoitopalvelun valinnanvapauden lisääminen kuntarajat ylittämällä – Selvityshenkilön raportti. Selvityksiä 2009:63. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Postipalvelulaki 6.4.2001/313. Saatavilla osoitteessa:
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010313>. Viitattu 6.7.2010.
- Pudasjärvi-lehti (2009) Pudasjärvi-lehti nro 27, 25.10.–1.11. 2009. Luettavissa osoitteessa:
<http://vkkmedia.fi/pudasjarvi/wp-content/uploads/2009/10/pudasjarvilehti-27-nettiin.pdf>.
- Päijänne-Leader ry. (2007) Päijänne-Leader ry:n kehittämisohjelma 2007–2013. Saatavilla osoitteessa:
http://koti.sivukone.fi/files/plry.palvelee.fi/lopullinen_versio_2007-2013.doc. Viitattu 29.6.2010.
- Rieppola, Esko (2007) Kouvolan seudun kuuden kunnan yhdistymisselvitys – LIITEOSA. Saatavilla osoitteessa:
http://www.kouvola.fi/material/attachments/5w1jQeTnX/5w1kt45dT/Files/CurrentFile/Liiteosa_270907.pdf. Viitattu 18.6.2010.
- Riikonen, Olli (2008) Julkisen liikenteen palvelujen turvaaminen haja-asutusalueilla. Helsinki: Liikenne- ja viestintäministeriö.
- Rimpelä, Matti; Happonen, Hanna ; Saaristo, Vesa; Wiss, Kirsi & Rimpelä, Arja (2008) Äitiys- ja lastenneuvoloiden sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuollon käynnit, terveystarkastukset ja voimavarat 2007–2008. Stakesin raportteja 40/2008. Helsinki: Stakes.
- Rousu, Sirkka (2006) Lastensuojelu muuttuvassa palvelu- ja kuntarakenteessa – kannanotot ja ehdotukset lastensuojelun kehittämisohjelmalle. Saatavilla osoitteessa:

- <http://www.kommunerna.net/attachment.asp?path=1;29;353;10336;59563;99901;99915>. Viitattu 29.6.2010
- Rousu, Sirkka (2006) Lastensuojelupalvelujen hankinta. Powerpoint-esitys, saatavilla osoitteessa: <http://www.kunnat.net/attachment.asp?path=1;29;353;10336;59563;109804>. Viitattu 18.6.2010.
- Selkee, Johanna (2009) Keskuskaupungit ja kehyskunnat samassa veneessä. Saatavilla osoitteessa: http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;66354;66362;153158. Viitattu 18.6.2010.
- Siltaniemi, Aki; Perälähti, Anne; Eronen, Anne; Londén Pia & Peltosalmi, Juha (2008) Hyvinvointi ja osallisuus Itä-Suomessa – Kansalaiskyselyn tuloksia. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.
- Sisäasiainministeriö (2009) Turvallisuus harvaan asutuilla alueilla – Tilanneraportti 2009. Julkaisuja 20/2009. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Sonkajärvi.fi (2010) Koulumatkat ja kuljetus. Internet-sivu osoitteessa: http://www.sonkajarvi.fi/Suomeksi/Palvelut/Opetus_ja_koulutus/Koulumatkat_ja_kuljetus.iw3. Viitattu 27.8.2010.
- Sosiaali- ja terveysministeriö & Kuntaliitto (2007) Sosiaali- ja terveydenhuolto kunta- ja palvelurakennemuutoksen edellyttämisen toimeenpanosuunnitelmien valmistelussa – Muistio. Saatavilla osoitteessa: http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=41254&name=DLFE-4704.pdf. Viitattu 28.6.2010.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2002) Kansallinen projekti terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamiseksi. STM Työryhmämuistioita 2002: 3. Saatavilla osoitteessa: <http://pre20031103.stm.fi/suomi/eho/julkaisut/terveysprojekti/luku4.htm>. Viitattu 28.6.2010.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2005) Sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteiset palvelut. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2005: 7. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2007) Seksuaali- ja lisääntymisterveyden edistäminen. Toimintaohjelma 2007–2011. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007: 17. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2009) Neuvonta- ja palveluverkosto ikääntyneiden hyvinvoinnin ja terveyden edistäjänä – Ikäneuvo -työryhmän muistio. Selvityksiä 24/2009. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2009a) Mielenterveys- ja päihdesuunnitelma – Mieli 2009 -työryhmän ehdotukset mielenterveys- ja päihdetyön kehittämiseksi vuoteen 2015. STM:n selvityksiä 2009: 3. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2010a) Ministeri Risikko: Perhekeskus tuo palvelut perheiden lähelle. STM:n tiedote 152/2010. Saatavilla osoitteessa: <http://www.stm.fi/tiedotteet/tiedote/view/1493655>. Viitattu 29.6.2010.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2010b) Yhtenäiset päivystyshoidon perusteet – Työryhmän raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010: 4. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2010c) Sairaankuljetukseen ei suuria muutoksia, vain järjestämisvastuu siirtyisi kunnilta sairaanhoitopiireille. Tiedote 129/2010. Internet-sivu osoitteessa: <http://www.stm.fi/tiedotteet/tiedote/view/1491187#fi>. Viitattu 17.8.2010.
- Stakes (2003) Stakes – Vuosikertomus 2003. Saatavilla osoitteessa: <http://www.stakes.fi/NR/rdonlyres/B27B744E-47C4-42AF-B10C-9B266EEDAD83/0/vk03.pdf>. Viitattu 29.6.2010
- Stakes (2007a) Ehkäisy ja hoito – laadukkaan päihdetyön kokonaisuus. Helsinki: Stakes.
- STKL (2008) Sosiaalibarometri 2008 – Ajankohtainen arvio kansalaisten hyvinvoinnista, palveluista ja palvelujärjestelmän muutoksesta. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.
- STKL (2009) Kansalaisbarometri 2009 – Suomalaisien arvioita hyvinvoinnista, palveluista ja Parasuudistuksesta. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.
- Strandell, Anna (2005) Asukasbarometri 2004 – Asukaskysely suomalaisista asuinympäristöistä. Suomen ympäristö 746. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Suomen Kuntaliitto (2004) Kunnat ja EU:n yleishyödylliset palvelut. Internet-sivusto: http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;66354;66363;65306. Viitattu 5.7.2010.
- Suomen Kuntaliitto (2005) Opetus- ja kulttuuripalvelujen monimuotoiset järjestämistavat – Selvitys sivistystoimen palvelurakenteesta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

- Suomen Kuntaliitto (2007) Lähipalvelut. Internet-sivusto:
http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;55264;55275;117031;118633. Viitattu 18.6.2010.
- Suomen Kuntaliitto (2007b) Sivistyksen suunta – Suomen Kuntaliiton sivistyspoliittinen ohjelma. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Suomen Kuntaliitto (2007c) Paras kulttuuripalveluissa. Internet-sivu:
http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;55264;55275;82183;127674;110937;115806. Viitattu 28.6.2010.
- Suomen Kuntaliitto (2008) Maakunnat ja palvelurakenteiden uudistaminen – Case Etelä-Pohjanmaa -hanke. Internet-sivusto: http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;348;31540;108530. Viitattu 5.7.2010.
- Suomen Kuntaliitto (2009) Kuntalaisen Paras – Uudistuvat lähipalvelut. 2. uudistettu painos. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Suomen Kuntaliitto (2010) Kuntien lakisääteiset velvoitteet opetus- ja kulttuurisektorilla ja lähipalvelut, alueelliset ja laajan väestöpohjan palvelut. Saatavilla osoitteessa:
<http://www.kommunerna.net/binary.asp?path=1;55264;55275;82183;127674;110937;111911;114342&field=FileAttachment&version=10>. Viitattu 28.6.2010.
- Tedre, Silva & Pulkkinen, Anneli (2010) Vanhuksen paikka maaseudulla – vanhustyönjohtajien näkemyksiä. Maaseudun uusi aika 1/2010, 5–16.
- Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (2009) Mielenterveys- ja päihdeongelmien varhainen tunnistaminen – Opas ennaltaehkäisevän työn ammattilaisille. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Tilastokeskus (2008) Taajamissa asuu 84 prosenttia väestöstä. Tiedote 15.1.2008. Helsinki: Tilastokeskus.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2009). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi, 5. uudistettu laitos. Helsinki: Tammi.
- Tuomola, Seppo; Idänpään-Heikkilä, Ulla; Lehtonen, Olli-Pekka & Puro, Markku (2008) Arviointiselitys vuosina 2002–2007 toteutetusta Kansallisesta terveyshankkeesta. Terveystieteiden tutkimuskeskuksen turvaamista koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen toteutuminen. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008: 22. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2010) Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut. Internet-sivusto: <http://www.tem.fi/index.phtml?s=2017>. Viitattu 5.7.2010.
- Vaara-Karjalan Leader ry (2007) Aktiivisten, osaavien ja ahkerien ihmisten Vaara-Karjala – Vaara-Karjalan kehittämisohjelma 2007–2013. Saatavilla osoitteessa:
http://www.vaarakarjalanleader.fi/tiedostot/vaara-karjalan_ohjelma.pdf. Viitattu 29.6.2010.
- Vahtero, Tuija (2010) Palvelut pyörillä. Powerpoint-esitys, saatavilla osoitteessa:
<http://www.linnaseutu.fi/pitajarinki/tuijavahtero.pdf>. Viitattu 29.11.2010.
- Valtioneuvosto (2009) Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta. Saatavilla osoitteessa: <http://formin.finland.fi/Public/download.aspx?ID=46224&GUID=045dc6a7-8e7f-447d-a030-76487a4148f7>. Viitattu 28.6.2010.
- Valtiovarainministeriö (2009) Parasta nyt – Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen suunnitteluvaiheen loppuarviointi. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Valtiovarainministeriö (2010) Peruspalveluohjelma 2011–2014. Valtiovarainministeriön julkaisuja 21a/2010. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Valtiovarainministeriö (2010a) Aluehallintovirastojen keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2009 – Aluehallintovirastojen suorittama toimialansa peruspalvelujen arviointi. Valtiovarainministeriön julkaisuja 26/2010. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Valtiovarainministeriö (2010b) Yhteispalvelu 2010 – Yhteispalvelun laajentamishankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 31/2010. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Voutilainen, Päivi (2008) Palvelujärjestelmän kehittäminen muistisairaiden ihmisten tarpeisiin. Muisti 3/08, 36–37.
- Voutilainen, Päivi; Raassina Anne-Mari & Nyfors, Hanna (2008) Ikääntyneiden palvelujen uudet konseptit. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008: 47. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Välikangas, Katariina (2006) Kuntien toiminta ikääntyneiden kotona asumisen ja palvelujen kehittämisessä. Suomen ympäristö 21/2006. Helsinki: Ympäristöministeriö.

- Yhteispalvelu.fi (2010) Mikä on yhteispalvelupiste? Internet-sivusto osoitteessa:
<http://www.yhteispalvelu.fi/> -> Yhteispalvelupisteet. Viitattu 13.8.2010.
- Ykkösakseli ry. (2007) TUUMASTA TEOIKSI – Paikallinen maaseudun kehittämissuunnitelma 2007–2013. Saatavilla osoitteessa:
http://www.ykkosakseli.fi/fileadmin/ykkosakseli/muuttiedostot/Tuumasta_teoiksi.pdf. Viitattu 29.6.2010
- YLE Pohjanmaa 1.12.2010. Vanhemmat yrittävät pelastaa kyläkouluja. Luettavissa osoitteessa:
http://www.yle.fi/alueet/pohjanmaa/2010/12/vanhemmat_yrittavat_pelastaa_kylakouluja_2183412.html, viitattu 7.12.2010.
- YLE Savo 17.6.2010. Kela sulkee omia toimipisteitään. Luettavissa osoitteessa:
http://yle.fi/alueet/savo/2010/06/kela_sulkee_omia_toimipisteitaan_1769114.html, viitattu 13.8.2010.
- YLE uutiset 1.7.2010 Suomalaisten laajakaistaoikeus kiinnosti maailmalla, luettavissa osoitteessa:
http://www.yle.fi/uutiset/kotimaa/2010/07/suomalaisten_laajakaistaoikeus_kiinnosti_maailmalla_1801135.html. Viitattu 12.7.2010.
- Ylitalo, Kirsti (2005) Palveluja yhteistyössä – kunnat valintojen edessä. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Ympäristöministeriö (2002) Elinympäristön seurannan kehittäminen – Työryhmän raportti. Suomen ympäristö 545. Helsinki: Ympäristöministeriö.

Liitteet

Liite 1: Koulukuljetuksen piirissä olevien oppilaiden määrä

Kuten alaluvussa 4.5 mainittiin, on peruskoululaisilla oikeus maksuttomaan koulukyyditykseen, mikäli koulumatkan pituus on yli viisi kilometriä tai mikäli koulumatka on muuten vaikea, rasittava tai vaarallinen. Taulukkoon yksi on koottu tiedot kuljetuksen piirissä olevien peruskoululaisten määrästä. Tarkasteluun olisi tietenkin voinut ottaa yli viiden kilometrin päässä koulusta asuvien oppilaiden määrän, sillä tätä etäisyyttä on esimerkiksi peruspalvelujen arvioinneissa käytetty koulujen saavutettavuuden mittarina. Etäisyys ei kuitenkaan kuvaa saavutettavuutta kovin hyvin, koska kuljetusetuuden voi saada myös vaikean, rasittavan tai vaarallisen koulumatkan perusteella, vaikka matka olisikin alle viisi kilometriä.

Taulukkoon 1 kootut tiedot oppilaiden määrästä, sekä oppilaista joiden koulumatka-ajat ylittyvät, löytyivät aluehallintovirastojen ja niitä edeltäneiden lääninhallitusten tekemistä peruspalvelujen arvioinneista. Koulukuljetuksen piirissä olevien osuudet on otettu Valtiovarainministeriön (2010a) tekemästä peruspalvelujen arviointien yhteenvedosta. Matka-aikojen ylityksistä ei löytynyt yhtenäisiä tietoja vuotta 2007 edeltävältä ajalta. Lisäksi on otettava huomioon, että taulukossa mainitut luvut edustavat oppilaita, joiden matka-ajat ylittyvät ainakin kerran viikossa. Esimerkiksi Lapissa matka-ajat ylittyvät muutamien oppilaiden kohdalla joka päivä. Etelä-Suomessa lakisääteinen koulumatka ylittyi vuonna 2009 satunnaisesti 5–9 oppilaalla, joten taulukkoon on laitettu keskiarvoksi seitsemän.

Koulukuljetuksen piirissä on hieman yli 130 000 peruskoululaista. Kuljetuksen piirissä olevien osuus on viiden vuoden aikana kasvanut etenkin Pohjois- ja Itä-Suomessa. Varsinainen kuljetettavien määrä on kuitenkin kasvanut vain Pohjois-Suomessa, sillä Itä-Suomessa oppilasmäärät ovat vähentyneet erittäin paljon. Koko Suomen osalta määrä on pysynyt jotakuinkin ennallaan. Koulumatka-aikojen ylitykset ovat vähentyneet parin viime vuoden aikana huomattavasti ja toivon mukaan kehitys jatkuu yhtä hyvänä. Peruspalveluarvioinneissa ylityksiä selitetään pitkien matkojen lisäksi muun muassa joukkoliikenteen aikatauluilla ja vaikeuksilla sovitaa lukujärjestystä yhteen aikataulujen kanssa. Mielenkiintoisena yksityiskohtana mainittakoon, että harvaanasutussa Pohjois-Karjalan maakunnassa aikarajat eivät vuonna 2009 ylittyneet yhdenkään oppilaan kohdalla (Itä-Suomen AVI 2010, 79).

Taulukko 1. Peruskoulujen oppilasmäärät, koulukuljetusten piirissä olevien osuus sekä oppilaat, joiden koulumatka-aika ylittää 2,5–3 tunnin rajan satunnaisesti (tiedot ovat suomenkielisten koulujen osalta).

	Oppilaita ikäluokissa 7-15 (lkm)		Koulukuljetuksen piirissä olevien osuus (%)		Oppilaat, joiden lakisääteinen koulumatka-aika ylittyy (lkm)	
	2004	2009	2004	2009	2007	2009
Lappi	21427	18987	28	28,4	57	39
Pohjois-Suomi	58152	54805	23,7	26,2	13	10
Itä-Suomi	64842	56433	31,4	33,4	66	36
Lounais-Suomi	74120	69270	23,9	24,9	15	9
Länsi- ja Sisä-Suomi	133854	126005	25,4	26,8	15	23
Etelä-Suomi*	218728	223647	17,9	18,4	10	7
Yhteensä	571123	549147	22,8	23,8	176	124

Lähde: aluehallintovirastojen/läänihallitusten tekemät peruspalvelujen arvioinnit, Valtiovarainministeriö 2010a

* = Vuoden 2004 tietoja oppilasmäärien osalta ei löytynyt, joten taulukossa on käytetty vuoden 2005 tietoja.

Jää nähtäväksi, miten kuljetuksen piirissä olevien oppilaiden määrä kehittyy tulevina vuosina. Oppilasmäärien pieneneminen ja kuntatalouden tilanne tuskin helpottavat haja-asutusalueiden pienten koulujen asemaa. Esimerkiksi kun alle 50 oppilaan kouluja oli kaksi vuosikymmentä sitten yli 2 000, on niitä nykyisin enää alle 800 (Helsingin Sanomat 17.3.2010). Pienten kyläkoulujen lakkauttaminen tuntuu erikoiselta ratkaisulta, koska lakkautuksista saatavat taloudelliset hyödyt ovat vähintäänkin kyseenalaiset (Ks. esim. Korpinen 2010).

Koulujen lakkauttamiset vaikuttavat maaseudun palveluihin myös muuten, sillä yhden palvelun hävitessä häviää seurannaisvaikutuksena muitakin palveluja. Kun esimerkiksi 60 kilometriä Mikkelin keskustasta sijaitsevasta Nykälän kylästä lakkautettiin koulu, loppuivat myös kirjastoauton käynnit kylällä. (Helsingin Sanomat 17.3.2010.) Tiedotusvälineissä uutisoidaankin melko tiheään kampanjoista jonkin koulun lakkautusta vastaan. Esimerkiksi joulukuun alussa uutisoitiin, miten Peräseinäjoella vanhemmat ovat ryhtyneet toimiin kahden kyläkoulun pelastamiseksi (YLE Pohjanmaa 1.12.2010).

Liite 2: Etäisyyksiä palveluihin

Kirjallisuuskatsauksessa mainittujen tutkimusten pohjalta pystyi laatimaan kaksi taulukkoa, joihin on koottu ihmisten hyväksymiä etäisyyksiä eri palveluihin. Taulukko kaksi, joka kuvaa niitä enimmäisetäisyyksiä, jotka ihmiset ovat valmiita matkustamaan saadakseen tiettyä palvelua, perustuu kolmeen tutkimukseen. Näistä tutkimuksista Kansalaisbarometri (STKL 2009) kattaa kaikkien suomalaisten mielipiteet, kun taas Siltaniemi ym. (2008) ja Kaskisaari ym. (2010) esittävät itä- ja keski-suomalaisten mielipiteet. Kahden viimeksi mainitun tutkimuksen pohjalta laadittiin jaottelu kaupunkien, taajamien ja haja-asutusalueiden asukkaiden välille.

Siltaniemen tutkimuksessa käytettiin kaupungin tai kunnan keskustaa/lähiö/kyläkeskus tai muu taajama/haja-asutusalue -jaottelua ja Kaskisaaren ym. tutkimuksessa kaupunki/kirkonkylä/maaseutu -jaottelua. Lähiöt päätettiin jättää taulukosta pois, ja muut luokitukset päätettiin muuttaa muotoon kaupunki/taajama/maaseutu. Taulukon tyhjät solut tarkoittavat sitä, että tutkimus ei antanut tietoa asiasta.

Kyrö ym. (2003) tutkimuksen pohjalta laadittiin yleisluonteisempi taulukko kolme, jossa etäisyydet eivät ole yhtä tarkkoja kuin taulukossa kaksi. Taulukosta kolme saa kuitenkin hyvän käsityksen siitä, miten ikä ja elämäntilanne vaikuttavat palvelujen osalta ihmisten matkustushalukkuuteen. Alkuperäisessä tutkimuksessa kartoitettiin kaiken kaikkiaan 26 palvelua, joista taulukkoon on valittu yhdeksän liikkumiseen ja kunnallisiin palveluihin liittyvää palvelua.

Taulukoissa esitettyihin tuloksiin voi vielä sanallisesti lisätä Mäntylän (2003, 20) tulokset maaseudun asukkaiden mielipiteistä. Tutkimuksen mukaan kauppa on liian kaukana, mikäli sinne on enemmän kuin 7–10 kilometriä ja etäisyys kouluun tuntuu liian pitkältä, mikäli matkaa on yli kymmenen kilometriä.

Edellä mainituissa tutkimuksissa tarkasteltiin myös kansalaisten nykyisiä/tämän hetkisiä etäisyyksiä tarkasteltaviin palveluihin, ja todettiin, että ne pääasiallisesti alittavat siedettävät enimmäisetäisyydet. Taulukossa kaksi olleiden tutkimusten osalta ainoa merkittävämpi ero oli, että Itä-Suomen maaseudulla terveyskeskus oli keskimäärin 15 kilometrin päässä, vaikka enimmäisetäisyys sinne saisi olla 13 kilometriä. (Siltaniemi ym. 2008, 300). Taulukon kolme osalta vain 44 % tutkimukseen osallistuneista asui siedettävänä pidetyn matkan päässä terveyspalveluista ja vain 17 % yläasteesta. Tutkimusotos kuitenkin koostui vain viidestä kunnasta, joten tulokset on suhteutettava kyseisten kuntien tilanteeseen.

Taulukko 2. Siedettävänä pidetyt etäisyydet (km) usein käytettyihin palveluihin

	Kansalaisbarometri 2009		Kaskisaari ym. 2010		Siltaniemi ym. 2010	
	Keskiarvo	Mediaani	Keskiarvo	Mediaani	Keskiarvo	Mediaani
Päivähoito	3,7	2			6,1	
Kaupunki			2,6	2	4	
Taajama			3,7	3	5	
Maaseutu			6,8	5	9	
Lasten koulu	4,4	2,5			5,5	
Kaupunki			3,1	2	4	
Taajama			3,9	3	5	
Maaseutu			9,1	5	8	
Terveyskeskus	6,4	5			8,9	
Kaupunki			4,6	3	7	
Taajama			6,7	3	9	
Maaseutu			14	10	13	
Kauppa	2,8	1,5				
Kaupunki			2,1	1		
Taajama			4	2		
Maaseutu			7	5		

Taulukko 3. Siedettävänä pidetyt etäisyydet palveluihin Kyrö ym. (2003) pohjalta

	0,5–1 km	1–2 km	2–5 km	5–10 km
Lapsiperheet (keskusta/ lähiö/ sivutaajama)	- paikallis- liikennepys.	- kaukoli- kennepys. - ruoka- kauppa - päiväkot - ala-aste - yläaste	- tervey- denhoitaja - lääkäri - hammas- lääkäri	
Lapsiperheet (haja-asutusalue)		- paikallis- liikennepys.	- kaukoli- kennepys. - ruoka- kauppa - päiväkot - ala-aste - yläaste	- tervey- denhoitaja - lääkäri - hammas- lääkäri
Ikääntyneet (keskusta)	- paikallis- liikennepys. - kaukoli- kennepys. - ruoka- kauppa - päiväkot - lääkäri	- ala-aste - yläaste - tervey- denhoitaja - hammas- lääkäri		
Ikääntyneet (lähiö/sivutaajama)	- paikallis- liikennepys. - kaukoli- kennepys. - ruoka- kauppa	- tervey- denhoitaja - lääkäri	- päiväkot - ala-aste - yläaste - hammas- lääkäri	
Ikääntyneet (haja-asutusalue)	- paikallis- liikennepys.		- kaukoli- kennepys. - ruoka- kauppa - ala-aste - tervey- denhoitaja - lääkäri	- päiväkot - yläaste - hammas- lääkäri